WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van …, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Ministers van Economische Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Wonen en Rijksdienst;

Gelet op de artikelen 2.1, derde lid, 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, 2.22, derde lid, 2.23, tweede lid, 2.23a, tweede lid, 2.25, derde lid, en 3.1, vierde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de artikelen 2.3, zevende lid, en 2.4, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet, de artikelen 5.2, eerste lid, 5.16, tweede lid, en 7.2, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, de artikelen 3.37, eerste en tweede lid, 4.1, vierde lid, en 4.3, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 2 van de Woningwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Ministers van Economische Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Wonen en Rijksdienst;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het **Besluit omgevingsrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

In het opschrift van paragraaf 2.3 wordt na "artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet" ingevoegd: en van een aantal van die categorieën waarvoor een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit is vereist.

B

In paragraaf 2.3 wordt na artikel 2.7 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.8. Luchtkwaliteit
Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 5.16, tweede lid, onder g, van de Wet milieubeheer waarbij bij het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer is vereist, worden aangewezen de categorieën gevallen, bedoeld in artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II.

C

Artikel 5.9 komt te luiden:

Artikel 5.9. Afwijkende geldingsduur voorschriften
1. In een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften niet gelden gedurende een termijn van ten hoogste negen maanden voor het testen of gebruiken van technieken in opkomst.
2.Onder techniek in opkomst wordt verstaan: nieuwe techniek die, als zij commercieel zou worden ontwikkeld, hetzij een hoger algemeen beschermingsniveau voor het milieu, hetzij ten minste hetzelfde beschermingsniveau voor het milieu, en grotere kostenbesparingen kan opleveren dan de voor de desbetreffende activiteit bestaande best beschikbare technieken.

D

Het opschrift van paragraaf 5.4 komt te luiden:
§ 5.4. Aanwijzing van categorieën gevallen waarin:
- een termijn aan de omgevingsvergunning wordt verbonden;
- de plicht geldt om na het verstrijken van die termijn de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld te hebben;
- een persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt verleend.

E

Artikel 5.16 komt te luiden:

Artikel 5.16. Bouwen
1. In een omgevingsvergunning voor het bouwen, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet, van een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, wordt bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning aangegeven termijn van ten hoogste vijftien jaar verplicht is de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld te hebben.
2. Indien de in de omgevingsvergunning aangegeven termijn korter is dan vijftien jaar, kan die termijn worden verlengd tot ten hoogste vijftien jaar.

F

Artikel 5.17 vervalt.

G

In artikel 5.18 vervallen het eerste tot en met derde lid alsmede de aanduiding "4." voor het vierde lid.

H

Artikel 6.11 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid, komt te luiden:
2. In gevallen als bedoeld in het derde lid verstrekt het bevoegd gezag een afschrift van de aanvraag met de daarbij behorende gegevens en bescheiden aan Onze Minister van Defensie op het tijdstip waarop:
a. kennis wordt gegeven van de aanvraag, of
b. de aanvraag met de daarbij behorende gegevens en bescheiden ter inzage wordt gelegd.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. Het tweede lid is van toepassing op een aanvraag voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet:

a. die plaatsvindt in een in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen obstakelbeheergebied rondom een militaire luchthaven en betrekking heeft op een antenne-installatie als bedoeld in artikel 4, onderdeel 5, van bijlage II;
b. die plaatsvindt in een A- of B-veiligheidszone rondom een munitieopslag en betrekking heeft op:
1º. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan als bedoeld in artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II, voor zover het betreft een gebouw ten behoeve van mantelzorg als bedoeld in artikel 1, vierde lid, van die bijlage;
2º. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, bedoeld in artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II, voor zover het betreft een buiten de bebouwde kom gelegen logiesfunctie voor werknemers;
3º. ander gebruik van gronden of bouwwerken voor een termijn van ten hoogste tien jaar als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II, voor zover dat gebruik strekt tot het mogelijk maken van het verblijf van personen.

I

Bijlage II wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

a. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

1. De definitie van *achtererfgebied* komt te luiden:
achtererfgebied: erf achter de met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied evenwijdig gelegen lijn, die het hoofdgebouw raakt:
a. aan een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijgevel, op 1 m achter het snijpunt met de voorgevel, en,
b. aan een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijgevel, op het snijpunt met de achtergevel;.

2. In de alfabetische opsomming wordt een definitie ingevoegd, luidende:
mantelzorg: langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en

de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt;.

b. Na het derde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
4. Bij de toepassing van:
a. artikel 2,
b. artikel 3,
c. artikel 4,
van deze bijlage wordt onder een bijbehorend bouwwerk mede verstaan een gebouw bij een woning voor de huisvesting van een persoon die mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning.

2. Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel 3 komt te luiden:
3. een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
a. voor zover op een afstand van niet meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw, niet hoger dan:
1º. 5 m,
2º. 0,3 m boven de bovenkant van de scheidingsconstructie met de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw, en
3º. het hoofdgebouw,
b. voor zover op een afstand van meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw:
1º. indien hoger dan 3 m: voorzien van een schuin dak, de dakvoet niet hoger dan 3 m, de daknok gevormd door twee of meer schuine dakvlakken, met een hellingshoek van niet meer dan 55°, en waarbij de hoogte van de daknok niet meer is dan 5 m en verder wordt begrensd door de volgende formule:

maximale daknokhoogte [m] = (afstand daknok tot naburig erf [m] x 0,47) + 3;

2º. functioneel ondergeschikt aan het hoofdgebouw, tenzij het betreft een gebouw ten behoeve van mantelzorg als bedoeld in artikel 1, vierde lid, van deze bijlage,
c. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn,
d. de ligging van een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, in geval van meer dan een bouwlaag, uitsluitend op de eerste bouwlaag,

e. niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte,
f. de oppervlakte van al dan niet met vergunning gebouwde bijbehorende bouwwerken niet meer dan:
1º. 50% van het bij het oorspronkelijk hoofdgebouw behorende achtererfgebied, en
2º. 100 m^2 per hoofdgebouw,
g. niet aan of bij:
1º. een woonwagen,
2º. een hoofdgebouw waarvoor in de omgevingsvergunning voor het bouwen daarvan is bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij die vergunning aangegeven termijn verplicht is de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand te herstellen,
3º. een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf door één huishouden;.

b. In onderdeel 5, onder c, wordt na "zijkanten" ingevoegd: , onder- en bovenzijde.

c. In onderdeel 7 wordt na "een gevel van een bijbehorend bouwwerk" ingevoegd: , voor zover die gevel is gelegen in achtererfgebied op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn.

d. In onderdeel 17, onder a, wordt "de voorgevelrooilijn" vervangen door: het voorerfgebied.

e. In onderdeel 18, onder b, wordt na "verkeersgeleiding," ingevoegd "handhaving van de verkeersregels,", vervalt "met een elektromotor als hoofdmotor" en wordt "of tolheffing" vervangen door: tolheffing of het verschaffen van toegang tot het openbaar vervoer of openbaar vervoersgebouwen.

3. Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel 1 komt te luiden:
1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, op de grond staand en van maximaal één bouwlaag, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
a. niet hoger dan 5 m,
b. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn,

c. de ligging van een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, in geval van meer dan een bouwlaag, uitsluitend op de eerste bouwlaag, en
d. niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte;.

b. In onderdeel 3, aanhef, wordt "een dakkapel in het voordakvlak of een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak" vervangen door: een dakkapel in het voordakvlak, een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak of, voor zover het betreft een bouwwerk als bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, onder f, het achterdakvlak.

c. Onderdeel 6, onder a, komt te luiden:
a. een silo, of.

d. Onderdeel 7 komt te luiden:
7. een buisleiding waarop artikel 2, onderdeel 18, niet van toepassing is;.

4. Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt na "van een omgevingsvergunning" ingevoegd: voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet.

b. Onderdeel 1 komt te luiden:
1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
b. de oppervlakte niet meer dan 150 m^2;.

c. Onderdeel 8 vervalt.

d. Onderdeel 9 komt te luiden:
9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers;.

e. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel 10, onder d, door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

5. Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

a. Aan het eerste lid wordt een zin toegevoegd, luidende:
Deze eis is niet van toepassing op de gevallen, bedoeld in:
a. de artikelen 2, onderdeel 3, en 3, onderdeel 1, voor zover het betreft een gebouw ten behoeve van mantelzorg als bedoeld in artikel 1, vierde lid, van deze bijlage, met een maximum van één per perceel,
b. artikel 4, onderdeel 1, voor zover het betreft een gebouw ten behoeve van mantelzorg als bedoeld in artikel 1, vierde lid, van deze bijlage,
c. artikel 4, onderdelen 9 en 11.

b. In artikel 5, vijfde lid, wordt na "2" ingevoegd: , onderdelen 2 tot en met 21,.

c. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
6. Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

6. Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a wordt "het gebouw" vervangen door: het hoofdgebouw of de woning, bedoeld in de aanhef,.

b. In onderdeel b wordt na "woning" ingevoegd ", niet zijnde een gebouw ten behoeve van mantelzorg dat met toepassing van artikel 2 of 3 van deze bijlage is gebouwd," en wordt de punt na "aangemerkt" vervangen door een puntkomma.

c. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
c. bij de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, onder e, onder 2°, de oppervlakte van een op het perceel aanwezige oorspronkelijke woning, niet zijnde een gebouw ten behoeve van mantelzorg dat met toepassing van artikel 2 of 3 van deze bijlage is gebouwd, buiten beschouwing gelaten.

7. In artikel 7 wordt "2,5" telkens vervangen door "4" en wordt "onderdeel 4°" vervangen door: onderdeel 2°.

8. Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

a. Voor de tekst wordt de aanduiding “1.” geplaatst.

b. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
2. Een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, c of f, van de wet is niet vereist, indien met die activiteit reeds was aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van een besluit tot wijziging van dit besluit en op het tijdstip van die aanvang geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, c of f, voor die activiteit was vereist.
3. Op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet een omgevingsvergunning kan worden verleend die is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van een besluit tot wijziging van dit besluit, waarop op dat tijdstip nog niet onherroepelijk is beslist, en betrekking heeft op een activiteit die bij die wijziging als activiteit als bedoeld in artikel 4 van deze bijlage is aangewezen, blijft het recht zoals dat voor dat tijdstip gold van toepassing.

Artikel II

Het **Besluit algemene regels ruimtelijke ordening** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1, vijfde lid, komt te luiden:
5. Een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken:
a. met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2º, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor een geval als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, of
b. met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,
voldoet aan dit besluit, tenzij in dit besluit anders is bepaald.

B

In artikel 1.2, onderdeel a, wordt “de artikelen 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, en 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht” vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2º of 3º, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

C

In artikel 2.5.17 wordt “met een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht” vervangen door: voor een geval als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht met een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2º, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

D

Artikel 2.7.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding “1.” geplaatst.

2. In het eerste lid (nieuw), onderdeel a, vervalt: , uitgezonderd een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder a, van die wet of een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in bijlage II, artikel 1, eerste lid, bij het Besluit omgevingsrecht.

3. Er wordt een tweede lid toegevoegd, luidende:
2. In afwijking van artikel 1.1, vijfde lid, kan met een omgevingsvergunning als bedoeld in de onderdelen a en b van dat lid, van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een reserveringsgebied worden afgeweken voor een termijn van ten hoogste vijf jaar.

E

Aan artikel 2.10.3, tweede lid, wordt aan het slot een zin toegevoegd, luidende: Bij de verordening kunnen in het hiervoor genoemde belang tevens regels worden gesteld omtrent de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

F

Artikel 2.10.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
2. De regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens betrekking hebben op omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het

bestemmingsplan wordt afgeweken.

2. In het derde lid (nieuw) wordt "artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht" vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

G

Aan artikel 2.13.4, tweede lid, wordt aan het slot een zin toegevoegd, luidende: Bij de verordening kunnen in het hiervoor genoemde belang tevens regels worden gesteld omtrent de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Artikel III

In artikel 11, vierde lid, van het **Besluit externe veiligheid buisleidingen** vervalt: of tweede lid,.

Artikel IV

In de artikelen 5, eerste lid, en 13, eerste lid van het **Besluit externe veiligheid inrichtingen** vervalt: of tweede lid,.

Artikel V

In onderdeel A, onder 1, van de bijlage behorende bij het **Besluit milieueffectrapportage** vervalt in onderdeel e van de begripsomschrijving van *plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening*: of het tweede lid van dat artikel.

Artikel VI

Het **Besluit ruimtelijke ordening** wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 3.1.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.1.1a
Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden

gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar.

B

Artikel 3.1.2, tweede lid, komt te luiden:
2. Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:
a. waarin wordt bepaald dat een gebruik slechts kan worden toegestaan onder de voorwaarde dat maatregelen of voorzieningen worden getroffen en in stand worden gehouden;
b. met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.

C

Artikel 5.1.1 komt te luiden:

Artikel 5.1.1
Indien in een gebied waarvoor een beheersverordening wordt vastgesteld een gebruik bestaat of een bouwwerk aanwezig is dat onder de toepassing van het in het voorafgaande bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht valt, wordt in de beheersverordening:
a. dat gebruik of bouwwerk mede begrepen onder het beheer overeenkomstig het bestaande gebruik, of
b. met betrekking tot dat bouwwerk of gebruik op overeenkomstige wijze als bedoeld in de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 in overgangsrecht voorzien.

Artikel VII

Het **Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2a, onderdeel b, komt te luiden:
b. artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor zover het de geldende grenswaarden betreft die voortvloeien uit de in dat onderdeel genoemde artikelen van de Wet geluidhinder;.

B

Artikel 6 komt te luiden:

Artikel 6
In het plangebied Spoorzone in de gemeente Eindhoven is op de aanvraag om

een omgevingsvergunning waarbij ten behoeve van het bevorderen van duurzame en innovatieve toepassingen voor een activiteit voor een bepaalde termijn toepassing wordt gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a, van die wet niet van toepassing.

Artikel VIII

Het **Bouwbesluit 2012** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, worden in de alfabetische opsomming de volgende definities ingevoegd:

straatpeil:
a. voor een bouwwerk waarvan de hoofdtoegang direct aan de weg grenst de hoogte van de weg ter plaatse van die hoofdtoegang;
b. voor een bouwwerk waarvan de hoofdtoegang niet direct aan de weg grenst de hoogte van het terrein ter plaatse van die hoofdtoegang bij voltooiing van de bouw;
tijdelijk bouwwerk: bouwwerk dat bedoeld is om voor een periode van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn;.

B

Artikel 1.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
2. Indien een als tijdelijk bouwwerk gebouwd bouwwerk als permanent bouwwerk aanwezig blijft, wordt het bouwwerk wat betreft de hoofdstukken 2 tot en met 6 in overeenstemming gebracht met de voorschriften van een te bouwen bouwwerk.

Artikel IX

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,

DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP,

DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST,

Nota van toelichting

Algemeen

1. Aanleiding en achtergrond

Dit besluit bevat een aantal wijzigingen van het Besluit omgevingsrecht (Bor), het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), het Besluit externe veiligheid buisleidingen, het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), het Besluit milieueffectrapportage (Besluit mer), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Chw) en het Bouwbesluit 2012 (Bb). Deze wijzigingen zijn voor het merendeel een uitvloeisel van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144) (hierna: wet pChw). Het gehele besluit is, in het verlengde van de wet pChw, gericht op verbeteringen en het wegnemen van knelpunten binnen het bestaande stelsel van het omgevingsrecht. Daarbij wordt tegelijk uitvoering gegeven aan de motie Linhard c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 38) die oproept om het eenvoudiger te maken om leegstaande kantoorgebouwen tijdelijk een andere maatschappelijk gewenste functie te geven. Hiertoe worden wijzigingen aangebracht in de artikelen 4 en 5 van bijlage II bij het Bor. Ook wordt in dit besluit uitvoering gegeven aan de motie Pieper c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 34) waarin wordt opgeroepen om de mogelijkheden voor de plaatsing van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen. In dat verband worden onder meer wijzigingen in de regeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen in bijlage II bij het Bor doorgevoerd. Daarnaast worden in de regeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen vereenvoudigingen doorgevoerd om de regeling beter uitvoerbaar te maken. Deze wijzigingen hebben in het bijzonder betrekking op de mogelijkheid om bijbehorende bouwwerken te kunnen bouwen in achtererfgebied. Met de in dit besluit opgenomen wijzigingen wordt, evenals met de wet pChw zelf, vooruitgelopen op de integrale stelselherziening van het omgevingsrecht, zoals die vorm krijgt in de voorgenomen Omgevingswet, omdat hiermee voor de praktijk al enige belangrijke ’quick wins’ kunnen worden bereikt. De afzonderlijke wijzigingen zullen hierna in de artikelsgewijze toelichting worden besproken.

De voordracht voor dit besluit is mede gedaan namens de Ministers van Economische Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, omdat het besluit mede is gebaseerd op hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Voor die situatie schrijft artikel 21.6, derde lid, van die wet een gezamenlijke voordracht met deze ministers voor. Verder is de voordracht voor dit besluit mede gedaan namens de

Minister voor Wonen en Rijksdienst, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de bouwregelgeving.

2. Administratieve lasten

Een aantal onderdelen van dit besluit hangt samen met de wet pChw. In het kader van die wet is al aandacht geschonken aan de effecten op de administratieve lasten van de wijzigingen die ten aanzien van de omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan zijn doorgevoerd. Dat geldt ook voor het toevoegen van onderdeel 11 aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor, waarmee in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is geworden op het nemen van een beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning voor met een bestemmingsplan strijdige activiteiten voor een duur van maximaal tien jaar. De lastenreductie werd hiervan begroot op € 648.000,-- per jaar (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 16).

De wijzigingen die zijn doorgevoerd met betrekking tot de mogelijkheid om ingevolge artikel 2 van bijlage II bij het Bor bijbehorende bouwwerken te bouwen, hebben geen noemenswaardige effecten voor de administratieve lasten. De regeling is in deze opzet al eerder doorgerekend in het kader van de totstandkoming van het Bor. Hoewel deze aanvankelijke opzet destijds na de behandeling door de Tweede Kamer, in gewijzigde vorm in bijlage II van het Bor terecht is gekomen, is toen geconcludeerd dat die gewijzigde opzet geen noemenswaardige effecten voor de administratieve lasten tot gevolg had. Het feit dat nu weer wordt teruggegrepen op de aanvankelijke opzet, maakt dat ook nu die wijziging geen noemenswaardige effecten meebrengt.

In de regeling voor vergunningvrij bouwen is bij dit besluit daarnaast nog een aantal detailwijzigingen doorgevoerd die een overwegend technisch-juridisch karakter hebben. Deze wijzigingen zijn vooral gericht op het oplossen van knelpunten en het wegnemen van onduidelijkheden of belemmeringen. Daarmee wordt de regeling beter toepasbaar. De effecten voor de administratieve lasten zijn echter verwaarloosbaar.

3. Advisering en consultatie

Bij de voorbereiding van diverse onderdelen van dit besluit is op ambtelijk niveau overleg gevoerd met diverse medewerkers van gemeenten en stedenbouwkundige adviesbureaus. Het ontwerp van dit besluit is verder ter formele consultatie aan de VNG en het IPO voorgelegd.

Bij brief 3 juli 2013 heeft de VNG een reactie gegeven. Samenvattend is de VNG positief over de voorstellen omdat hiermee een groot aantal gemeentelijke wensen wordt gerealiseerd. Het betreft hier in het bijzonder de verbeterde

mogelijkheden om mantelzorgvoorzieningen te bouwen, de vereenvoudigingen met betrekking tot transformatie van kantoren en de duidelijkheid die wordt geboden over het gebruik van voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan.
Ten aanzien van een aantal onderwerpen heeft de VNG inhoudelijke opmerkingen gemaakt. Deze zijn naderhand ambtelijk besproken en hebben in de tekst van het besluit dan wel in de nota van toelichting tot aanpassingen of verduidelijkingen geleid.
Kritiek heeft de VNG op het onderdeel waarmee de regeling voor het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in achtererfgebied bij hoofdgebouwen wordt gewijzigd. De VNG vreest voor ongewenste negatieve gevolgen en stelt voor de uitbreiding van vergunningvrij bouwen te beperken tot mantelzorgvoorzieningen.
Dit onderdeel van het besluit heeft primair tot doel om de regeling eenvoudiger toepasbaar te maken en in de praktijk ervaren knelpunten weg te nemen. Het besluit hanteert hiertoe een nieuwe systematiek om de maximum toelaatbare oppervlakte van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken (aan-, uit- en bijgebouwen) te begrenzen. Op zichzelf is het juist, zoals de VNG stelt, dat met het bieden van landelijk uniforme vergunningvrije bouwmogelijkheden de invloedsfeer van het gemeentelijk bestemmingsplan wordt ingeperkt. In de sfeer van aan- en uitbouwen, bijgebouwen en andere kleine bouwwerken aan achterkantsituaties bij een hoofdgebouw is dat ook juist de bedoeling van de regeling voor vergunningvrij bouwen. De nieuwe regeling is in dit opzicht niet anders dan de voorheen geldende regeling. De regeling beoogt bij hoofdgebouwen gebruikelijke en door gemeenten in het algemeen toelaatbaar geachte bouwwerken onder een landelijk uniforme regeling te brengen. Bij de voorbereiding van de nieuwe systematiek is gebruikgemaakt van de kennis en ervaring van een groot aantal medewerkers van gemeenten en stedenbouwkundige adviesbureaus. Erkend kan worden dat elke begrenzing in zekere zin arbitrair is. In de nieuwe systematiek is echter zoveel mogelijk aangesloten bij de bebouwingsmogelijkheden die ook onder de oude regeling per saldo al mogelijk waren. Eventuele ongewenste of negatieve gevolgen zijn met het stellen van randvoorwaarden zoveel mogelijk uitgesloten. Er is daarom geen aanleiding gezien om het voorstel van de VNG over te nemen, temeer omdat de regeling voor vergunningvrije mantelzorgvoorzieningen geheel is ingebed in de nieuwe systematiek voor bijbehorende bouwwerken en zich daaruit niet eenvoudig laat distilleren. Verder zouden de toepassingsproblemen, die ambtelijk vanuit gemeenten zelf zijn aangedragen, blijven voortbestaan indien aan de voormalige regeling slechts een mogelijkheid wordt toegevoegd om mantelzorgvoorzieningen te bouwen.

Ook met het IPO is ambtelijk over onderdelen van dit besluit overleg geweest. IPO kan instemmen met de voorgestelde aanpassingen en heeft verder geen aanleiding gezien om een formele reactie in te zenden op het ontwerpbesluit.

Een aantal van de wijzigingen die zijn opgenomen in dit besluit is verder voorgelegd aan het Overlegplatform Bouw (OPB). Het betreft hier de wijzigingen inzake het vergunningvrij bouwen in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor en de aanwijzing van gevallen waarin de reguliere voorbereidingsprocedure van

toepassing is op de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan in artikel 4 van die bijlage. Het OPB heeft met betrekking tot de plaatsing van mantelzorgvoorzieningen geadviseerd om in de nota van toelichting duidelijk te maken hoe de juridische situatie is nadat de mantelzorgrelatie is geëindigd en hoeveel mantelzorgwoningen er vergunningvrij bij een hoofdgebouw geplaatst mogen worden. Ten aanzien van de verruiming van vergunningvrij bouwen voor bijbehorende bouwwerken gaf het OPB aan in de nota van toelichting vooralsnog een overtuigende motivering van nut en noodzaak te missen.
Zowel de tekst van het besluit als de nota van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van het OPB aangepast.

4. Reacties naar aanleiding van inspraak

PM

5. Inwerkingtreding

De verschillende onderdelen van dit besluit treden niet gelijktijdig in werking. Dit hangt samen met het feit dat sommige onderdelen van dit besluit verwerking behoeven in het zogeheten Omgevingsloket. Hiervoor dient een termijn in acht te worden genomen. Voor zover de onderdelen van dit wijzigingsbesluit een uitwerking zijn van onderdelen van de wet pChw die vanwege deze uitwerking nog niet in werking zijn getreden (hiervoor wordt verwezen naar het inwerkingtredingsbesluit bij de wet pChw, Stb. 2013, 145), treden de desbetreffende onderdelen van de wet en dit besluit uiteraard gelijktijdig in werking.

6. Overgangsrecht

Artikel 3.1, derde lid, van de wet pCHW geeft een overgangsrechtelijke regeling voor aanvragen om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Op deze aanvragen blijft het oude recht, met inbegrip van alle eisen met betrekking tot de procedure, van toepassing. Indien men gebruik wenst te maken van de nieuwe mogelijkheden die dit besluit biedt, bijvoorbeeld door met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure een vergunning te verlenen voor een activiteit als bedoeld in artikel 4 van bijlage II bij het Bor, dient hiertoe een nieuwe aanvraag te worden gedaan.

Voor activiteiten die met dit besluit vergunningvrij zijn geworden is niet voorzien in een overgangsrechtelijke regeling. Het nieuwe recht zal ten tijde van het nemen van een primair besluit of een besluit op een bezwaarschrift (ex nunc) toegepast moeten worden. Dat betekent voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die ten tijde van het nemen van het

besluit op die aanvraag niet meer vergunningplichtig zijn, dat het besluit op de aanvraag als bestuurlijk rechtsoordeel zal bevatten dat voor de betrokken activiteit geen vergunning is vereist. Dit geldt als appellabel besluit waartegen belanghebbenden in rechte kunnen opkomen. In dit verband wordt mede verwezen naar de nota van toelichting van het Bor zoals dat oorspronkelijk op 1 oktober 2010 in werking trad (Stb. 2010, 143, blz. 129). Een soortgelijke situatie kan ontstaan bij aanvragen om handhavend op te treden ten aanzien van een activiteit die gedurende de voorbereiding van de beslissing op die aanvraag of tijdens de behandeling van een bezwaarschrift tegen die beslissing, vergunningvrij is geworden. Het vergunningvrij worden van een activiteit kan betekenen dat het bevoegd gezag niet langer bevoegd is om handhavend op te treden. Het gevolg is dat de aanvraag om een handhavend optreden moet worden afgewezen of het primair genomen handhavingsbesluit in bezwaar moet worden herroepen.

Voor de omgekeerde situatie, waarin een vergunningvrije activiteit met de inwerkingtreding van dit besluit vergunningplichtig is geworden, is aan artikel 8 van bijlage II bij het Bor een lid toegevoegd. Met artikel 8, tweede lid, wordt er generiek in voorzien dat een vergunningvrije activiteit waarmee is begonnen vóór de inwerkingtreding van een besluit tot wijziging van het Bor waarmee die activiteit vergunningplichtig is geworden, vergunningvrij blijft. Deze bepaling ziet zowel op het onderhavige besluit als een toekomstig wijzigingsbesluit van het Bor. Voor een bouwactiviteit betekent dit dat het bouwen ook na het vergunningplichtig worden van die activiteit kan worden voltooid en het bouwwerk ook na die tijd in stand kan worden gelaten.
Bij dit besluit is ten slotte in artikel 8, derde lid (nieuw), van bijlage II bij het Bor voorzien in overgangsrecht voor lopende aanvragen om een omgevingsvergunning om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo af te wijken van het bestemmingsplan, die als gevolg van dit besluit onder de reikwijdte van artikel 4 van bijlage II bij het Bor komen te vallen. Dit overgangsrecht houdt in dat op dergelijke aanvragen het recht van toepassing blijft zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit tot wijziging van het Bor waarmee de desbetreffende activiteit als activiteit als bedoeld in artikel 4 is aangewezen. Ook deze bepaling ziet zowel op het onderhavige besluit als een toekomstig wijzigingsbesluit van het Bor. Voor de verdere achtergrond van deze overgangsrechtelijke bepaling, die vergelijkbaar is met het overgangsrecht in artikel 3.1, derde lid, van de wet pChw, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij dat artikellid (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 48).

Artikelsgewijs

Artikel I (Besluit omgevingsrecht)

Onderdelen A en B

In onderdeel B is aan paragraaf 2.3 van het Bor een nieuw artikel 2.8 toegevoegd, in verband waarmee tevens in onderdeel A het opschrift van paragraaf 2.3 is gewijzigd. Artikel 2.8 geeft uitvoering aan artikel 5.16, tweede lid, onder g, van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm), zoals dat als gevolg van artikel 2.2.4 van de wet pChw is komen te luiden. Op grond van genoemd artikelonderdeel van de Wm, voor zover hier van belang, is bij het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de Wm vereist, voor zover het betreft gevallen waarvoor dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. De categorieën gevallen waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo een omgevingsvergunning kan worden verleend, zijn aangewezen bij artikel 4 van bijlage II bij het Bor. Dit artikel is bij het onderhavige besluit op onderdelen uitgebreid. Gelet op deze wijzigingen zijn de categorieën gevallen, bedoeld in artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II bij het Bor, met het oog op de beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit relevant. Het betreft hier gebruikswijzigingen van gronden of bouwwerken die tot een zodanige verkeersaantrekkende werking kunnen leiden dat een verslechtering van de luchtkwaliteit niet is uitgesloten. Deze gevallen zijn daarom in artikel 2.8 van het Bor aangewezen als gevallen waarin een beoordeling van de luchtkwaliteit is vereist.

Onderdeel C

Bij dit onderdeel is artikel 5.9 van het Bor opnieuw vastgesteld. Het eerste lid van dat artikel bestond uit vier onderdelen waarin voor een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo (milieuomgevingsvergunning) situaties waren beschreven waarin het mogelijk was voor aan die omgevingsvergunning te verbinden voorschriften een afwijkende inwerkingtreding of geldingsduur te bepalen. Thans resteert alleen nog het oorspronkelijke onderdeel c; de onderdelen a, b en d zijn vervallen. Wat betreft onderdeel d, op grond waarvan in een voorschrift kon worden bepaald dat het voorschrift, nadat de vergunning haar gelding heeft verloren, gedurende een daarbij aangegeven termijn van kracht blijft, is daarvan de achtergrond dat dit thans op wetsniveau wordt geregeld in artikel 2.23b van de Wabo, dat aan die wet is toegevoegd bij de wet pChw. Voor een verdere toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij die wet (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 37-38). Zoals al aangekondigd in de desbetreffende passage van de memorie van toelichting, zijn de onderdelen a

en b vervallen, omdat de daarin geschetste bijzondere situaties met betrekking tot de gelding van voorschriften al mogelijk zijn op grond van het systeem van de Wabo, hiervoor behoeft geen uitdrukkelijke wettelijke basis te zijn. Onderdeel c is aan artikel 5.9 toegevoegd bij het besluit van 13 oktober 2012, houdende wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten ten behoeve van de omzetting van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (PbEU L 334) (Stb. 2012, 552). Dit onderdeel betreft implementatie van de hiervoor genoemde richtlijn en is om die reden gehandhaafd. Dit geldt eveneens voor het op dit onderdeel betrekking hebbende artikel 5.9, tweede lid.

Onderdeel D

Bij dit onderdeel is het opschrift van paragraaf 5.4 van het Bor gewijzigd. Dit houdt verband met de wijzigingen die hierna in artikel I, onderdelen E, F en G, zijn aangebracht in de artikelen 5.16, 5.17 en 5.18 van het Bor die deel uitmaken van die paragraaf.

Onderdeel E

Bij dit onderdeel is artikel 5.16 van het Bor op diverse onderdelen gewijzigd. Achtergrond van deze wijzigingen vormt artikel 2.23a van de Wabo, dat aan die wet is toegevoegd bij de wet pChw. Het eerste lid van dat artikel maakt het voor het bevoegd gezag mogelijk in de omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit, zoals de bouwactiviteit, voor de vergunninghouder de verplichting op te nemen tot herstel van de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand binnen een bepaalde termijn. Bij de verplichting om de oude toestand te herstellen, gaat het uiteraard om het herstellen in een voorheen legale toestand. Bij een bouwwerk betekent dit veelal dat het bouwwerk moet worden afgebroken of gesloopt dan wel dat het in zijn geheel moet worden weggehaald, bijvoorbeeld bij een container of mobiele woonunit.

Artikel 5.16 van het Bor is bij dit besluit in de eerste plaats redactioneel in lijn gebracht met artikel 2.23a van de Wabo, waarin de gewijzigde benadering ten aanzien van 'tijdelijke vergunningen' voor aflopende activiteiten is doorgevoerd. In dat verband wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in de memorie van toelichting bij de wet pChw (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 36-37). Voorts is toepassing gegeven aan de op grond van artikel 2.23a, tweede lid, van de Wabo, gegeven mogelijkheid om ten aanzien van aflopende activiteiten als bedoeld in het eerste lid, categorieën gevallen aan te wijzen waarin het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning de verplichting moet

opnemen tot herstel in de oude toestand. In generieke zin geeft artikel 2.23a, eerste lid, van de Wabo de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in de vergunning een dergelijke bepaling op te nemen. Dit dient uiteraard wel op grondslag van de aanvraag te gebeuren. Het is immers een algemeen bestuursrechtelijk uitgangspunt dat een bevoegd gezag dient te beslissen op de aanvraag zoals door de aanvrager ingediend en eventueel door hem, op zijn verzoek of met zijn instemming, is aangepast. Ingevolge artikel 2.23a, tweede lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen worden aangewezen waarin het bevoegd gezag verplicht is om een dergelijke bepaling in de vergunning op te nemen. In artikel 5.16, eerste lid, beperkt deze aanwijzing zich tot één categorie van gevallen. Ook hier geldt overigens dat het bevoegd gezag de grondslag van de aanvraag niet mag verlaten. Indien de aanvraag geen grondslag biedt voor het kunnen opnemen van de verplichting tot herstel in de oude toestand en het bevoegd gezag die verplichting noodzakelijk acht, dient de vergunning te worden geweigerd. Met andere woorden, de vergunning kan in zo'n omstandigheid slechts worden verleend met het opnemen van de desbetreffende verplichting tot herstel in de oude toestand.

De in artikel 5.16 aangewezen categorie betreft de categorie tijdelijke bouwwerken als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bb). Met het oog hierop is in artikel VIII, onderdeel A, van dit wijzigingsbesluit een definitie van dit begrip aan artikel 1.1 van het Bb toegevoegd. Een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in het Bb is een bouwwerk dat bedoeld is om voor een termijn van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn. Zo'n tijdelijk bouwwerk hoeft op grond van het Bb slechts te voldoen aan de in het Bb opgenomen voorschriften voor tijdelijke bouw. Het kwaliteitsniveau dat geldt voor tijdelijke bouw ligt lager dan het reguliere nieuwbouwniveau. Als bij de oprichting van een bouwwerk op grond van het Bb op het lagere niveau van tijdelijke bouw is gebouwd, dient te zijn verzekerd dat het bouwwerk na de in de vergunning gegeven termijn afgebroken (gesloopt) of weggehaald wordt. Vandaar dat het bevoegd gezag in dit geval dus in de vergunning de verplichting moet opnemen tot het herstel van de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand, binnen de in de vergunning te bepalen termijn. In lijn met de definitie van het begrip tijdelijk bouwwerk in het Bb is in artikel 5.16, eerste lid, van het Bor bepaald dat die termijn maximaal vijftien jaar mag bedragen. Indien een kortere termijn is gesteld dan vijftien jaar, kan het bevoegd gezag tussentijds wel beslissen om de termijn in de vergunning te verlengen, echter voor zover de aanwezigheid van het bouwwerk de maximum termijn van in totaal vijftien jaar niet overschrijdt. Dit is bepaald in artikel 5.16, tweede lid. Voor een toelichting op de eis 'op een bepaalde plaats aanwezig zijn' in de definitie van tijdelijk bouwwerk als bedoeld in het Bb wordt verwezen naar de toelichting bij artikel VIII, onderdeel A, van dit besluit.

Wil men na vijftien jaar het bouwwerk toch langer op de desbetreffende plaats aanwezig laten zijn, dan is hiervoor een nieuwe omgevingsvergunning voor het bouwen nodig, in het kader waarvan zal moeten worden voldaan aan het nieuwbouwniveau uit het Bb. Voor het desbetreffende bouwwerk kan op die plaats dus niet opnieuw een omgevingsvergunning worden verleend waarbij slechts getoetst wordt aan de in het Bb opgenomen voorschriften voor tijdelijke bouw. Evenmin kan worden volstaan met een omgevingsvergunning voor de verbouw van het als tijdelijk beoogde bouwwerk, waarbij het in het Bb opgenomen (veelal lagere) verbouwniveau als uitgangspunt wordt gehanteerd.

Indien een nieuwe vergunning niet kan worden verleend en de vergunninghouder na het verstrijken van de termijn niet heeft voldaan aan de in de vergunning opgenomen verplichting tot herstel in de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand (door het verwijderen van het bouwwerk), kan handhavend worden opgetreden.

In dit verband wordt opgemerkt dat artikel 5.16, zoals bij dit besluit gewijzigd, een verandering met zich brengt met betrekking tot hetgeen was geregeld omtrent het tot dusverre zo genoemde 'bouwwerk, bestemd om in een tijdelijke behoefte te voorzien'. Hiervoor gold een termijn van ten hoogste vijf jaar, waarna de verplichting tot herstel in de oude toestand van toepassing werd. Ten aanzien van woningen gold dat de termijn, ook na eventuele verlenging, ten hoogste vijf jaar kon bedragen. Voor andere bouwwerken was deze restrictie niet opgenomen en kon er dus telkens opnieuw een verlenging met vijf jaar plaatsvinden. In de nieuwe regeling, waarin wordt gesproken van een 'tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bb', is dit onderscheid vervallen en wordt nu een uniforme termijn gesteld van maximaal vijftien jaar. De verruiming die dit met zich brengt voor woningen is onder andere bedoeld om belemmeringen weg te nemen voor de bouw van mantelzorgwoningen.

In de nieuwe benadering voor tijdelijke vergunningen in de Wabo, is het niet langer nodig om in artikel 5.16 een categorie van gevallen aan te wijzen die verband houdt met een in een bestemmingsplan opgenomen voorlopige bestemming. Hoewel daarvan in de praktijk maar weinig gebruik wordt gemaakt, kan in een bestemmingsplan ingevolge artikel 3.2 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) worden gewerkt met voorlopige bestemmingen. De in een bestemmingsplan op te nemen voorlopige bestemming kan slechts gelden voor een termijn van maximaal vijf jaar. Een voorlopige bestemming kan zijn bedoeld als een overgangsregeling om, naast de voorzetting van bestaand planologisch gebruik overeenkomstig het reguliere planologische overgangsrecht, nog intensivering of wijziging van het bestaande planologische gebruik toe te staan. Ook kan een voorlopige bestemming zijn bedoeld om in aanloop naar de verwezenlijking van de definitieve bestemming, andere tijdelijke planologische gebruiksmogelijkheden toe te staan. Het is daarbij, als onderdeel van dat tijdelijk

toelaatbare planologische gebruik, mogelijk om het bouwen van bouwwerken toe te staan waarvan de aanwezigheid slechts toelaatbaar is tot het moment waarop de voorlopige bestemming vervalt. Er bestaat niet langer de noodzaak om in een omgevingsvergunning voor het bouwen van zo'n bouwwerk, een bepaling op te nemen tot herstel in de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand (door sloop of het verwijderen van het bouwwerk). In de nieuwe benadering komt de planologische grondslag voor het aanwezig kunnen zijn van een dergelijke bouwwerk, vanzelf te vervallen op het moment waarop de voorlopige bestemming vervalt. Het bouwwerk is vanaf dat moment in strijd met het bestemmingsplan. Indien het bouwwerk ten tijde van het vervallen van de voorlopige bestemming nog aanwezig is, geldt dit als planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waartegen op die grondslag handhavend kan worden opgetreden.

Ten slotte zij hier nog gewezen op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 3 van bijlage II bij het Bor, dat eveneens op onderdelen bij dit besluit wordt gewijzigd. Voor de categorieën bouwactiviteiten die in artikel 3 zijn aangewezen, geldt niet het vereiste van een omgevingsvergunning voor het bouwen. Evenmin geldt het vereiste van een vergunning voor een strijdig planologisch gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder c, van de Wabo, indien het een bouwwerk betreft dat voldoet aan de planologische regelgeving uit onder meer het bestemmingsplan. Dit geldt ook voor het bouwen van een bouwwerk gedurende de periode waarin dat bouwwerk slechts toelaatbaar is ingevolge een voorlopige bestemming. De rechtstitel voor het bouwen en aanwezig zijn van zo'n bouwwerk geldt voor de duur zolang de voorlopige bestemming van kracht is. Zodra de voorlopige bestemming vervalt, komt ook de rechtstitel voor de aanwezigheid van het bouwwerk te vervallen en ontstaat de mogelijkheid van een handhavend optreden wegens een planologisch strijdig gebruik op de grondslag van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.

De hiervoor beschreven nieuwe benadering voor voorlopige bestemmingen is vergelijkbaar met de nieuwe regeling voor de omgevingsvergunning voor tijdelijk met een bestemmingsplan strijdig planologisch gebruik, waarvoor met artikel I, onderdeel G, van dit besluit wijzigingen zijn aangebracht in artikel 5.18 van het Bor.

Onderdeel F

In het verlengde van de nieuwe benadering voor het bouwen ingevolge een voorlopige bestemming zoals hiervoor bij artikel I, onderdeel E, toegelicht, is artikel 5.17 van het Bor komen te vervallen. Dit artikel had betrekking op vergunningplichtige aanlegactiviteiten (de activiteit in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo) die slechts toelaatbaar zijn ingevolge een voorlopige bestemming. Vergelijkbaar met de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten,

zoals al bij het voorgaande onderdeel toegelicht, moest het bevoegd gezag ook in de vergunning voor een aanlegactiviteit die slechts toelaatbaar was ingevolge een voorlopige bestemming, voor de vergunninghouder de verplichting opnemen tot herstel van de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand binnen een bepaalde termijn. Ook hier geldt dat deze noodzaak in de nieuwe benadering is komen te vervallen, zodat artikel 5.17 van het Bor daarmee overbodig is geworden. Aanlegactiviteiten die uitsluitend toelaatbaar zijn ingevolge een voorlopige bestemming, dienen te zijn beëindigd zodra die voorlopige bestemming komt te vervallen. Dat geldt ook zonder dat in de omgevingsvergunning voor een dergelijke aanlegactiviteit zo'n verplichting is opgenomen. Het geldt bovendien voor aanlegactiviteiten waarop geen vergunningplicht van toepassing is.

Los van het feit dat de aanlegactiviteit zelf ten tijde van het vervallen van de voorlopige bestemming moet zijn beëindigd, kan het ook voorkomen dat de met de desbetreffende aanlegactiviteit tot stand gebrachte planologische gevolgen ongedaan moeten worden gemaakt. Het gaat dan om gevolgen die slechts ingevolge de voorlopige bestemming zijn toegestaan, maar strijdig zijn geworden met het bestemmingsplan vanaf het moment waarop de voorlopige bestemming is komen te vervallen. Deze gevolgen dienen ongedaan te zijn gemaakt op het moment waarop de voorlopige bestemming vervalt. Dat zal bij een aanlegvergunning voor het snoeien of kappen van een houtopstand in de regel niet aan de orde zijn, maar is wel denkbaar bij een aanlegvergunning voor de aanleg van een rijverharding. Indien deze rijverharding slechts ingevolge een voorlopige bestemming is toegestaan, dient deze te zijn verwijderd op het moment waarop de voorlopige bestemming vervalt. Wordt de verharding niet voor die tijd verwijderd, geldt dat er wegens overtreding van het verbod uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, handhavend kan worden opgetreden wegens een planologisch strijdig gebruik.

Onderdeel G

Ook het bij dit onderdeel gewijzigde artikel 5.18 van het Bor, houdt verband met de in de Wabo, bij de wet pChw doorgevoerde, gewijzigde benadering van 'tijdelijke vergunningen'. In artikel 2.23 van de Wabo, zoals door de wet pChw gewijzigd, is de regeling gegeven voor omgevingsvergunningen voor voortdurende activiteiten die slechts tijdelijk mogen plaatsvinden. Ingevolge het eerste lid van dat artikel kan het bevoegd gezag in de vergunning bepalen dat deze slechts geldt voor een bepaalde termijn. Net als bij de aflopende activiteiten (zie hiervoor de onderdelen E en F), geldt dat een dergelijke termijnstelling slechts mogelijk is op grondslag van de aanvraag. Indien aan artikel 2.23, eerste lid, van de Wabo toepassing is gegeven, mag de activiteit plaatsvinden totdat de in de vergunning gestelde termijn is verstreken. Indien een voortdurende activiteit wordt voortgezet nadat de vergunning is komen te vervallen, vindt de

activiteit zonder vereiste vergunning plaats en kan daartegen dus handhavend worden opgetreden.

Een veelvuldig voorkomend voorbeeld van een tijdelijk geldende vergunning voor een voortdurende activiteit, is de omgevingsvergunning voor tijdelijk met een bestemmingsplan strijdig planologisch gebruik. Het gaat hier om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarvan de geldigheid is beperkt tot een bepaalde tijdsduur. Bij een planologisch strijdig gebruik kan het gaan om wat in de ruimtelijke ordening verstaan wordt onder 'gebruik in ruime zin'. Dit omvat in de eerste plaats de met het normale spraakgebruik overeenkomstige betekenis van het woord 'gebruik' - in de ruimtelijke ordening aangeduid als 'gebruik in enge zin' - zoals het tijdelijk gebruiken van een openbare parkeerplaats ten behoeve van de verkoop van kerstbomen, het gebruiken van een leegstaand voor kantoor bestemd gebouw ten behoeve van een school, het gebruiken van een garage bij een woning voor tijdelijke detailhandel of het gebruiken van een weiland ten behoeve van een evenement. Daarnaast kan het echter ook gaan om het uitvoeren van werken of werkzaamheden met een tijdelijk karakter (de aanlegactiviteit in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo) of om de bouw van bouwwerken die slechts tijdelijk aanwezig zijn. Ook het bouwen en in stand laten van een bouwwerk valt onder het planologische begrip van gebruik. Voor zover dergelijk tijdelijk planologisch grondgebruik afwijkt van het bestemmingsplan of andere planologische regelgeving, is een vergunning vereist ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Voordat de Wabo met de wet pChw werd gewijzigd, kon een dergelijke vergunning voor een tijdelijk planologisch strijdig gebruik worden verleend met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo. In samenhang met artikel 5.18, eerste lid, van het Bor, kon zo'n vergunning voor een tijdelijk planologisch strijdig gebruik slechts worden verleend voor een activiteit die voorzag in een tijdelijke behoefte en waarvan het op voorhand, op basis van objectieve gegevens, aannemelijk was dat de activiteit niet langer zou plaatsvinden dan vijf jaar.

Uit de nieuwe benadering in de Wabo voor tijdelijke vergunningen, waarbij bij de wet pChw artikel 2.12, tweede lid, is vervallen en onder meer artikel 2.23 van de Wabo is verduidelijkt, volgt dat een planologische omgevingsvergunning, op grondslag van de aanvraag, zowel voor een permanent planologisch strijdig gebruik als voor een tijdelijk planologisch strijdig gebruik kan worden verleend. Met het oog op een tijdelijk planologisch strijdig gebruik kan aan de vergunning een beperkte werkingsduur worden gegeven. Het kan daarbij gaan om allerlei varianten in tijdsduur. Er kan in de vergunning een concrete termijn worden gesteld van bijvoorbeeld twee dagen of vijf, dan wel tienof vijftien jaar en langer. Ook kan een termijn worden opgenomen die afhankelijk wordt gesteld van een bepaalde omstandigheid of het zich voordoen van een bepaald voorval of een

bepaalde gebeurtenis. Bij het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening is het denkbaar dat de geldigheid van de vergunning wordt gekoppeld aan de termijn waarin een bepaalde persoon in die voorziening woonachtig is en afhankelijk is van de ontvangst van mantelzorg.

Indien de vergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo wordt verleend met een beperkte tijdsduur, is het vergunde planologische strijdige gebruik toegestaan zolang de vergunning geldt. Indien de in de vergunning opgenomen geldigheidstermijn wordt overschreden, vervalt dus de rechtstitel voor het desbetreffende planologisch strijdige gebruik en kan er handhavend worden opgetreden wegens het verrichten van een activiteit zonder vereiste vergunning. Een planologisch strijdig gebruik kan ook een bouwwerk omvatten dat in strijd met een bestemmingsplan krachtens een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, is gebouwd en in stand wordt gelaten. Op het moment waarop de geldigheidsduur van zo'n vergunning verstrijkt, wordt de aanwezigheid van het desbetreffende bouwwerk illegaal en kan wegens de overtreding van het verbod uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo handhavend worden opgetreden. De in de vergunning opgenomen termijn kan overigens door het bevoegd gezag te allen tijde worden verlengd of er kan voor het desbetreffende planologisch strijdige gebruik opnieuw omgevingsvergunning worden verleend. Het ligt daarbij voor de hand dat naarmate een planologisch strijdige activiteit voor langere duur dan aanvankelijk voorzien wordt toegestaan - bijvoorbeeld indien wordt besloten om de geldigheid van de vergunning tussentijds te verlengen of indien een nieuwe tijdelijke vergunning wordt verleend om een planologisch strijdig gebruik langer te kunnen voortzetten - er zwaardere eisen worden gesteld aan de motivering van het besluit. Een mogelijkheid is daarnaast dat een planologisch strijdig gebruik wordt ingepast in een bestemmingsplan en daarmee permanent toelaatbaar wordt. In dat geval wordt het gebruik door het nieuwe bestemmingsplan bestreken en vervalt de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Bestaand illegaal planologisch gebruik wordt daarmee dus gelegaliseerd. Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarmee een met het bestemmingsplan strijdig gebruik wordt toegestaan, zal expireren op het moment waarop het desbetreffende gebruik wordt ingepast in een bestemmingsplan. De vergunning, die voorzag in het toestaan van het planologisch strijdige gebruik, komt met de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan te vervallen omdat het desbetreffende gebruik met dat bestemmingsplan niet meer in strijd is.

De hierboven beschreven nieuwe benadering voor tijdelijk planologisch strijdig gebruik leidt ertoe dat het eerste lid van artikel 5.18 is vervallen. Zoals al eerder beschreven is het bevoegd gezag, op grondslag van een aanvraag, vrij om bij

verlening van een vergunning voor een planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, te bepalen dat de desbetreffende activiteit voor onbepaalde of slechts voor bepaalde tijdsduur is toegestaan. In het algemeen kan gesteld worden dat hoe langer een strijdige activiteit wordt toegestaan, hoe zwaarder de eisen zijn die gesteld worden aan de motivering van het besluit.

Met het vervallen van artikel 5.18, eerste lid, van het Bor, is overigens ook de beperking vervallen dat slechts een tijdelijke vergunning kan worden verleend voor een activiteit die voorziet in een tijdelijke behoefte. Ook vanwege een activiteit die voorziet in een permanente behoefte, is het mogelijk om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien een bepaald gebruik waaraan permanente behoefte bestaat, tijdelijk in een bepaald bouwwerk plaatsvindt in afwachting van een definitieve huisvestingssituatie. Voorts is hiermee beoogd om een breuk tot stand te brengen met de thans strikt in de jurisprudentie gehanteerde benadering dat slechts een tijdelijke vergunning kan worden verleend indien het ten tijde van het nemen van het besluit, op basis van concrete en objectieve gegevens aannemelijk is dat aan de activiteit slechts behoefte bestaat voor de duur waarvoor de vergunning wordt verleend. De nieuwe benadering biedt op dat punt meer ruimte voor het tijdelijk toestaan van activiteiten. Op de grondslag van de aanvraag zoals ingediend en eventueel aangepast door de aanvrager, kan vergunning worden verleend om activiteiten voor een bepaalde tijdsduur toe te staan. Bij de aan die vergunning ten grondslag te leggen afweging speelt niet langer een rol dat het aannemelijk moet zijn dat er na de gegeven termijn in het geheel geen behoefte meer bestaat aan de activiteit. Het behoeft slechts feitelijk mogelijk en aannemelijk te zijn dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd, omdat immers anders impliciet de activiteit voor onbepaalde tijd zou worden vergund. Zo zal het bij het tijdelijk dempen van een natuurlijk waardevol moerasgebied, niet waarschijnlijk zijn dat de gevolgen daarvan zich feitelijk ongedaan laten maken. Bij de bouw van een flatgebouw met twintig verdiepingen dat slechts voor een duur van vier jaar aanwezig mag zijn, lijkt het evenmin aannemelijk dat, hoewel feitelijk niet onmogelijk, daadwerkelijke afbraak van het bouwwerk na afloop van die termijn zal plaatsvinden. Echter bij een leegstaand voor kantoorgebruik bestemd gebouw, waarin voor een duur van tien jaar studentenhuisvesting wordt toegestaan, ligt dat anders. Hoewel sprake zal zijn van een permanente behoefte aan studentenhuisvesting, ook na afloop van de in de vergunning gestelde termijn, is het goed voorstelbaar dat dit gebruik na de periode van tien jaar kan worden beëindigd. Het feit dat – mede gelet op de grote hoeveelheid leegstaande kantoorruimte – bij het verlenen van de vergunning niet is aan te geven wat na afloop van het tijdelijk gebruik met het gebouw gaat gebeuren, is daarbij op zichzelf niet relevant. Bij het verlenen van de vergunning behoeft slechts in voldoende mate aannemelijk te zijn dat het gebruik van het

gebouw, na afloop van de gestelde termijn, daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Een ander voorbeeld dat kan worden genoemd is de tijdelijke plaatsing van mobiele zorgunits, vooruitlopend op de verwezenlijking van plannen voor nieuwbouw van zorgwoningen. Denkbaar is dat daarbij een termijn in de vergunning wordt gesteld die, eventueel met een absolute einddatum, afhankelijk is van de datum van oplevering van de nieuw te bouwen zorgwoningen. Ook bij wijze van experiment is verlening van een tijdelijke vergunning mogelijk. Denkbaar is dat bij een recreatiecomplex met vakantiewoningen in eerste instantie voor de duur van drie jaar een feesttent wordt geplaatst, om daar elke maand een feest te organiseren voor eigen gasten. Deze tijdelijke vergunning is in zo'n geval mogelijk om te beproeven of dit een succesvol idee is, waarbij later kan worden beslist of er een definitieve voorziening kan komen.

De leden twee en drie van artikel 5.18 zijn ook overbodig geworden. Het is niet langer noodzakelijk dat bij wet, algemene maatregel van bestuur of in een vergunning voor een planologisch strijdige activiteit een verplichting wordt opgenomen tot, kort gesteld, herstel in de oude toestand. Met het vervallen van de vergunning, vervalt in de nieuwe benadering van rechtswege ook de rechtstitel voor het kunnen verrichten van de planologisch strijdige activiteit. Voor het met de vervallen omgevingsvergunning gerealiseerde gebruik in strijd met het bestemmingsplan betekent dit vanzelf dat dit strijdige gebruik moet zijn beëindigd. Indien het gebruik een met het bestemmingsplan strijdig gebouwd en in stand gelaten bouwwerk betreft, betekent dit dat het bouwwerk moet zijn verwijderd, of anderszins in proporties moet zijn teruggebracht zodat de met het bestemmingsplan strijdige situatie wordt opgeheven.

Ten slotte wordt in dit verband nog verwezen naar de wijziging van artikel 4 van bijlage II bij het Bor in artikel I, onderdeel I, onder 4, van voorliggend besluit en de daarbij gegeven toelichting. Aan artikel 4 wordt een onderdeel toegevoegd dat betrekking heeft op vormen van planologisch strijdig gebruik met een duur van maximaal tien jaar.

Onderdeel H

Bij dit onderdeel is artikel 6.11, tweede lid, van het Bor gewijzigd. Daarbij is met het oog op de leesbaarheid de inhoud van het tweede lid verdeeld over dat lid, en een nieuw toegevoegd derde lid. In verband met de in dit besluit opgenomen wijzigingen van artikel 4 van bijlage II bij het Bor is het, gelet op doel en strekking van artikel 6.11, tweede lid, noodzakelijk gebleken om ook het toepassingsbereik van onderdeel b van dat lid, dat een verwijzing bevatte naar artikel 4, onderdeel 8, te wijzigen. Voornoemde verwijzing is thans met enige onderdelen uitgebreid. De desbetreffende onderdelen van artikel 4 (nieuw) behelzen alle activiteiten waarbij defensiebelangen in het geding kunnen zijn, voor zover die activiteiten het verblijf van personen in een A- of B-veiligheidszone

rondom een munitieopslag mogelijk maken. In dat geval is het wenselijk dat de Minister van Defensie in een vroegtijdig stadium op de hoogte wordt gesteld van de voor een dergelijke activiteit ingediende aanvraag. In verband met de wijzigingen in artikel 6.11, tweede lid, onderdeel b, is ook onderdeel a van dat lid gewijzigd. Dat artikelonderdeel is uitsluitend wetstechnisch geherformuleerd en inhoudelijk niet gewijzigd.

Onderdeel I

In onderdeel I zijn op een aantal plaatsen wijzigingen doorgevoerd in bijlage II bij het Bor.

Onderdeel I, onder 1, onder a, onder 1

Met deze wijziging is een nieuwe omschrijving voor het begrip achtererfgebied opgenomen in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor. Het achtererfgebied bij een hoofdgebouw is van belang voor de plaats waar onder meer vergunningvrije bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd. De regeling in bijlage II is gebaseerd op het uitgangspunt dat aan de voorkant van hoofdgebouwen weinig vergunningvrij mag worden gebouwd en aan de achterkant veel (de zogenoemde 'voor-achterkant benadering'). Dit principe, dat wordt gehanteerd ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het publiek domein, komt onder meer tot uiting in de definiëring van het begrip 'achtererfgebied'. De vorige begripsomschrijving riep in de praktijk vragen op bij situaties op hoekpercelen en percelen waarop hoofdgebouwen ten opzichte van het openbaar toegankelijk gebied schuin zijn geprojecteerd. Met de ervaringen die inmiddels in de praktijk zijn opgedaan, is een nieuwe begripsomschrijving geformuleerd die ook bij schuin geprojecteerde hoofdgebouwen of bij schuin lopende erfgrenzen en bochtige wegen, helderheid biedt over de wijze waarop het achtererfgebied ten opzichte van het openbaar toegankelijk gebied wordt begrensd. Ten opzichte van de huidige definiëring is ter verduidelijking toegevoegd dat de begrenzing van het achtererfgebied, aan de zijde van het openbaar toegankelijk gebied, altijd evenwijdig loopt met de begrenzing van het erf met het openbaar toegankelijk gebied. In de nieuwe omschrijving wordt de ligging van het achtererfgebied bepaald aan de hand van een denkbeeldige lijn, die (indien sprake is van zijerf) het hoofdgebouw raakt aan de zijgevel of de zijgevels. Bezien vanaf openbaar toegankelijk gebied, bevindt het achtererfgebied zich achter die lijn. Aan de niet naar openbaar gebied gekeerde zijkant, raakt de lijn de zijgevel van het hoofdgebouw op 1 m achter het snijpunt met de voorgevel. Ook in de vorige begripsomschrijving was al bepaald dat het achtererfgebied zich bevond op een afstand van 1 m achter de voorkant van het hoofdgebouw. Hiermee wordt voorkomen dat vergunningvrije bijbehorende bouwwerken al direct aan de voorgevel kunnen aansluiten bij het hoofdgebouw. Wat ook niet wijzigt is het feit dat het gedeelte van een erf dat zich bevindt aan

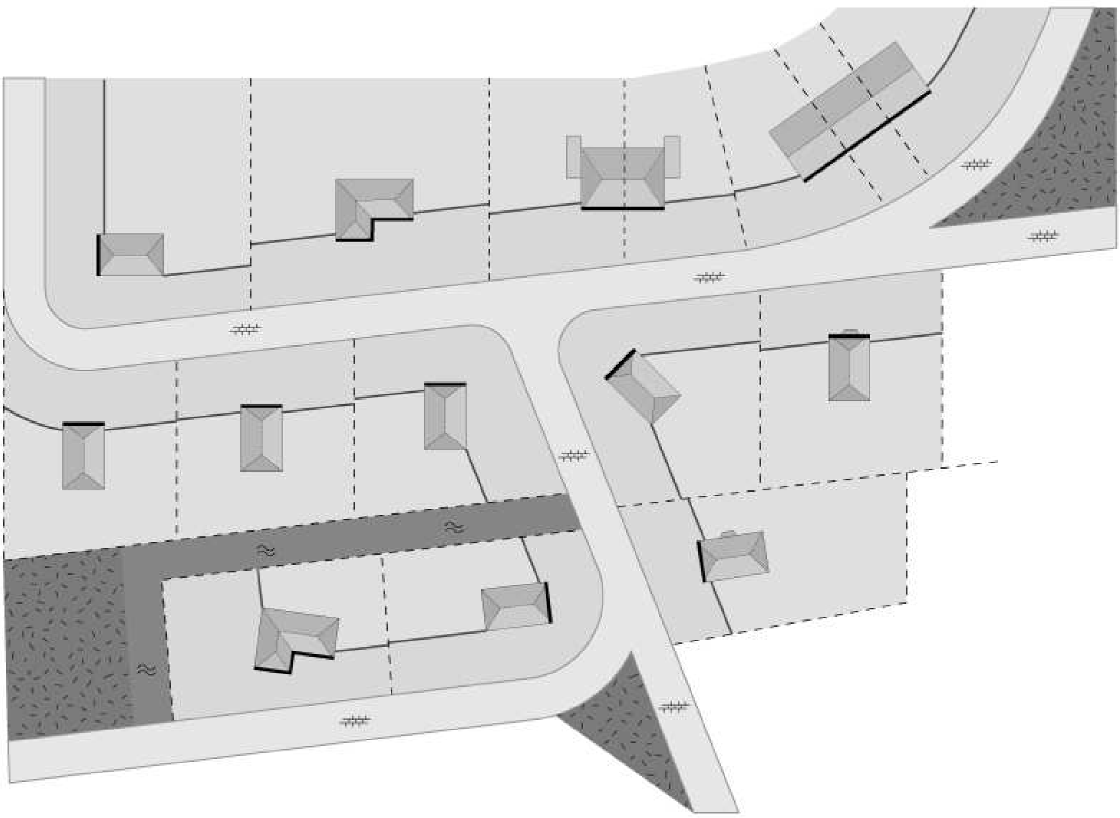
een naar openbaar gebied gekeerde zijkant van het hoofdgebouw, niet voor de bouw van vergunningvrije bouwwerken in aanmerking komt. Deze zijtuinen in hoeksituaties worden in een stedenbouwkundige context als voortuin gezien. Gelet op de ligging van deze zijtuinen, direct aansluitend aan het openbaar toegankelijk gebied, vallen deze zijtuinen onder het voorerfgebied. Ook in deze situaties wordt het achtererfgebied van het voorerfgebied gescheiden door een denkbeeldige lijn, die vanuit het snijpunt van de zij- en achtergevel evenwijdig loopt met de begrenzing van het erf met het openbaar toegankelijk gebied.

Ter illustratie van de nieuwe begripsomschrijving zijn in onderstaande tekening diverse situaties weergegeven waarin de ligging van het achtererfgebied aan de hand van de nieuwe omschrijving wordt weergegeven.

Achtererfgebied

Legenda

	hoofdgebouw		wegen		voorgevel
	achtererfgebied		openbaar groen		grens openbaar / privégebied
	voorerfgebied		openbaar water		grens voor / achtererfgebied
					perceelsgrens



Onderdeel I, onder 1, onder a, onder 2

Bij dit onderdeel is aan de begripsomschrijvingen in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor, een begripsomschrijving toegevoegd.

Het betreft hier een omschrijving van het begrip 'mantelzorg'. Dit houdt verband met de motie Pieper c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 34) waarin het kabinet is opgeroepen de mogelijkheden voor de plaatsing van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen. De in dit onderdeel toegevoegde begripsomschrijving van 'mantelzorg' komt overeen met de omschrijving van dat begrip in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Deze omschrijving leent zich ook voor de toepassing in dit besluit en bovendien verdient het vanuit een oogpunt van eenduidigheid van wetgeving de voorkeur om van dezelfde terminologie uit te gaan. Zoals uit de begripsomschrijving blijkt, is van mantelzorg als bedoeld in deze regeling alleen sprake indien het niet gaat om beroepsmatig verleende zorg. Voorts dient sprake te zijn van een sociale relatie tussen de betrokken personen. Daarnaast geldt het vereiste dat de benodigde zorgverlening zodanig is van aard en intensiteit dat deze de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt. De begripsomschrijving hangt samen met het bij dit besluit aan artikel 1 van bijlage II toegevoegde vierde lid, waarin is bepaald dat onder een bijbehorend bouwwerk mede wordt verstaan een gebouw bij een woning voor de huisvesting van een persoon die mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel I, onderdelen 1, onder b, en 2, onder a, waarin met het oog op mantelzorg wijzigingen in bijlage II bij het Bor zijn doorgevoerd.

Onderdeel I, onder 1, onder b

In samenhang met de in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor, opgenomen begripsomschrijving voor mantelzorg is bij dit onderdeel een vierde lid toegevoegd, waarin is bepaald dat bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 van de bijlage onder een bijbehorend bouwwerk mede wordt verstaan een gebouw bij een woning voor de huisvesting van een persoon die mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning. Een dergelijke woonvoorziening kan niet, of althans niet in alle gevallen, worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk. In het geval de mantelzorgontvanger of -verlener in het betrokken bouwwerk is gehuisvest en een eigen huishouding voert, is in planologisch opzicht geen sprake van een gebruik dat is gerelateerd aan het gebruik van het hoofdgebouw. De voorziening zou in feite als afzonderlijke woning en als hoofdgebouw aangemerkt kunnen worden. Daarmee is ook niet voldaan aan het element 'functionele verbondenheid' uit de begripsomschrijving van een bijbehorend bouwwerk in artikel 1, eerste lid, van bijlage II. Door expliciet te bepalen dat bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 van bijlage II

onder een bijbehorend bouwwerk ook een bouwwerk ten behoeve van mantelzorg wordt gerekend, wordt bereikt dat bijbehorende bouwwerken bij een woning, onder voorwaarden, omgevingsvergunningvrij kunnen worden gebouwd en gebruikt ten dienste van mantelzorg. Tevens wordt hiermee mogelijk dat in het geval niet aan die voorwaarden wordt voldaan en er toch omgevingsvergunning nodig is, die vergunning met de reguliere procedure wordt voorbereid.

Indien sprake is van een mantelzorgwoning bij een woning kunnen zich twee situaties voordoen. De mantelzorgwoning wordt gebouwd en gebruikt ten behoeve van een persoon die mantelzorg ontvangt van een bewoner van de woning. Ook de situatie andersom wordt echter mogelijk, waarbij een bij een woning behorend bouwwerk wordt bewoond door de persoon die mantelzorg verleent aan een hulpbehoevende bewoner van de woning. De mogelijkheid om krachtens artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, omgevingsvergunningsvrij een bijbehorend bouwwerk te bouwen en gebruiken ten dienste van mantelzorg is zo vormgegeven dat het bouwvolume geheel moet passen binnen de generieke randvoorwaarden die aan bijbehorende bouwwerken worden gesteld. Om die reden kan er geen situatie ontstaan waarin een ten dienste van mantelzorg gebouwd en gebruikt bijbehorend bouwwerk, geheel zou moeten worden afgebroken indien de behoefte aan mantelzorg is komen te vervallen. Dat maakt dat eventuele handhavingscomplicaties beperkt zullen zijn indien de mantelzorg wordt beëindigd. Voor zover een bijbehorend bouwwerk buiten een afstand van 4 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw aanwezig is, geldt ingevolge artikel 2, onderdeel 3, onder b, onder 2° (nieuw), na het beëindigen van de mantelzorg wel weer het vereiste dat de ruimte slechts functioneel ondergeschikt mag worden gebruikt aan de woning. Indien een bijbehorend bouwwerk zodanig op de bewoning is toegerust en met dat oogmerk allerlei voorzieningen zijn aangebracht (zoals sanitair en keuken), zullen deze voorzieningen moeten worden verwijderd zodat het bouwwerk niet langer geschikt is voor een gebruik dat niet functioneel ondergeschikt is aan de woning. Indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo en artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor, een omgevingsvergunning wordt verleend voor een bijbehorend bouwwerk ten dienste van mantelzorg kan aan de vergunning een beperkte werkingsduur worden gegeven. Zoals al toegelicht bij artikel I, onderdeel G, in verband met de wijziging van artikel 5.18 van het Bor, is het denkbaar dat bij het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening, de geldigheid van de vergunning wordt gekoppeld aan de termijn waarin een bepaalde persoon in die voorziening woonachtig is en afhankelijk is van mantelzorg. Voor een nadere toelichting op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een beperkte tijdsduur wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel G.

Onderdeel I, onder 2, onder a

Algemeen

Bij dit onderdeel is artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II opnieuw vastgesteld. Dit artikelonderdeel regelt onder welke voorwaarden een bijbehorend bouwwerk (zoals een aanbouw, uitbouw, bijgebouw of overkapping bij een hoofdgebouw) zonder een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo kan worden gerealiseerd. De wijzigingen die in het onderdeel zijn doorgevoerd hebben vooral tot doel om de regeling te vereenvoudigen, te verduidelijken en de praktische toepasbaarheid te vergroten. Een eenduidig toepasbare regeling voor vergunningvrij bouwen is van belang, nu de regeling veelvuldig in de praktijk wordt toegepast. De wijzigingen zijn te meer relevant nu uit signalen in de praktijk en de jurisprudentieontwikkeling is gebleken dat op onderdelen problemen worden ondervonden met de toepassing van de regeling. Om deze problemen te ondervangen is onder meer verduidelijkt dat met een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk ook een, al dan niet met vergunning gebouwd, bijbehorend bouwwerk kan worden uitgebreid. Daarnaast is het gebruik ten behoeve van mantelzorg in een bijbehorend bouwwerk expliciet mogelijk gemaakt en zijn de mogelijkheden om een bestaand hoofdgebouw uit te breiden verbeterd. Verder is een planologische totaalbenadering voor de oppervlakteberekening van bijbehorende bouwwerken doorgevoerd. De regeling wordt hiermee eenvoudiger toepasbaar en de samenhang met het bestemmingsplan wordt verbeterd. Deze benadering is aanvankelijk opgenomen geweest in het ontwerp van het Bor zoals destijds in het kader van de voorhangprocedure aan het parlement is toegezonden (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 6). Als gevolg van de aanvaarding van de motie Boelhouwer-Wiegman (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 23) is deze opzet echter niet in het Bor terechtgekomen. Thans is de aanvankelijke opzet alsnog als uitgangspunt genomen. In het licht van de vereenvoudiging van het omgevingsrecht die het kabinet zich ten doel heeft gesteld, kan hiermee betrekkelijk eenvoudig en op verantwoorde wijze resultaat worden behaald.

In het navolgende zal per onderdeel nader op de diverse wijzigingen worden ingegaan.

Bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan

In de aanhef van onderdeel 3 is toegevoegd dat naast een bijbehorend bouwwerk ook een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk ingevolge het desbetreffende onderdeel vergunningvrij kan worden gebouwd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het uitbreiden van een bestaand bijgebouw. In de begripsomschrijving van bijbehorend bouwwerk is al opgenomen dat een bijbehorend bouwwerk ook uit een uitbreiding van het hoofdgebouw kan bestaan. In de begripsomschrijving is

echter niet expliciet bepaald dat een bijbehorend bouwwerk ook uit een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk kan bestaan. Wellicht mede hierom, lijkt in de rechtspraak een vaste lijn te zijn ontstaan waarin ervan wordt uitgegaan dat een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk altijd als een zelfstandig, bouwkundig en functioneel te onderscheiden, bouwdeel moet kunnen worden aangemerkt.[1] In die uitleg zou het niet mogelijk zijn om bijvoorbeeld een bestaand, eerder met bouw- of omgevingsvergunning opgericht bijgebouw, uit te breiden met gebruikmaking van de mogelijkheid om zonder vergunning een bijbehorend bouwwerk te bouwen. Deze beperkte uitleg is niet beoogd. Bedoeld is dat er vrijheid bestaat om vergunningvrij een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken te bouwen in achtererfgebied, zonder daarbij beperkingen aan te brengen in de mogelijkheid deze toelaatbare oppervlakte te verdelen over één of meer bijbehorende bouwwerken, toe te voegen aan een bestaand bijbehorend bouwwerk of als deel van een vergunningplichtig bijbehorend bouwwerk (gelijktijdig) mee te bouwen. Dit geldt ook indien door de toevoeging van het vergunningvrije bouwdeel, strijd met voorschriften uit het bestemmingsplan zou ontstaan, bijvoorbeeld omdat door die toevoegingniet meer voldaan zou worden aan een in het bestemmingsplan voorgeschreven minimale afstand ten opzichte van de erfgrens of het hoofdgebouw. Met de regeling voor vergunningvrij bouwen is evenmin beoogd een belemmering aan te brengen in de mogelijkheid dat een bijbehorend bouwwerk wordt gebouwd, waarvan de bouwtitel deels gegrond is op artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, en deels gegrond is op een omgevingsvergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a of c, van de Wabo. Evengoed is het toegelaten dat een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk deels wordt gebouwd krachtens artikel 2, onderdeel 3, en deels krachtens artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II. Dat geldt ook indien de bouwdelen zich niet bouwkundig en functioneel laten onderscheiden. In zo'n geval kan aan de hand van een fictieve 'krijtstreep' een scheiding tussen bouwdelen aangebracht worden en beoordeeld worden of de desbetreffende delen van het bijbehorende bouwwerk voldoen aan de voorschriften die daarvoor van toepassing zijn. Daarbij geldt, zoals al eerder vermeld, dat voorschriften uit een bestemmingsplan buiten toepassing blijven voor zover deze in de weg zouden staan aan het ingevolge artikel 2, onderdeel 3, gebouwde gedeelte van het bijbehorende bouwwerk. De voorschriften uit een bestemmingsplan kunnen immers in beginsel niet in de weg staan aan de bouw van een ingevolge artikel 2 te bouwen bouwwerk. Dat is anders indien het bestemmingsplan noodzakelijkerwijs betrokken moet worden bij de vraag of aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden voor vergunningvrij bouwen wordt voldaan.

---

[1] Verwezen wordt naar ABRvS 6 maart 2013, nr. 201204249/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3375, TBR 2013/99, ABRvS 27 maart 2013, nr. 201207242/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7435, TBR 2013/100 en ABRvS 10 juli 2013, nr. 201211330/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:268..

Zo is het bestemmingsplan bijvoorbeeld relevant in de omschrijving van het begrip ‘achtererfgebied’. Samenvattend is met de onderhavige wijziging beoogd om de bedoelingen van artikel 2, onderdeel 3, te verduidelijken zodat de lijn die zich in jurisprudentie ontwikkeld lijkt te hebben zich op dit punt kan herstellen.

Verruimde mogelijkheid tot het vergroten van een hoofdgebouw

In artikel 2, onderdeel 3, onder a en b, aanhef, is de opgenomen maat van 2,5 m gewijzigd in 4 m. Binnen de geldende mogelijkheden om een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken te bouwen, wordt met deze wijziging beoogd om een ruimer gedeelte daarvan te kunnen benutten voor het vergroten van het hoofdgebouw zelf. Alleen voor zover een bijbehorend bouwwerk zich bevindt binnen de genoemde afstand van niet meer dan 4 m van het hoofdgebouw, mag het gebruik daarvan overeenkomstig zijn aan het gebruik in het hoofdgebouw zelf. Bij een woning betekent dat bijvoorbeeld dat binnen die afstand een aan- of uitbouw gebruikt mag worden voor het vergroten van een woonkamer, (bij)keuken of serre. Buiten de genoemde afstand geldt als eis dat het gebruik functioneel ondergeschikt dient te zijn. Bij een woning kan het dan bijvoorbeeld slechts gaan om een garage, berging of plantenkas. Een vanuit de woning toegankelijke bijkeuken wordt in dit verband niet als functioneel ondergeschikt aangemerkt, maar dient functioneel als onderdeel van de woning te worden aangemerkt.[2] Met het verruimen van de maat van 2,5 m naar 4 m, wordt een antwoord gegeven op signalen uit de praktijk, die al bestonden naar aanleiding van de regeling voor vergunningvrij bouwen in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Ook toen bleek al dat voor de bouw van een gebruikelijke aan- of uitbouw, een maximale maatvoering van 2,5 m bij woningen tekort schiet. Als men toch al investeert in een verbouwing ter vergroting van een woning, wil men liever niet een beperkte uitbouw waarbinnen de plaatsing van een doorsnee bankstel of eettafelmeubilair nauwelijks mogelijk is. Een uitbouw met een iets ruimere diepte (van 3 à 4 m) vergt nauwelijks een hogere investering, maar biedt wel meer gebruiksmogelijkheden. Mede door de aanvaarding van de eerder genoemde motie Boelhouwer-Wiegman, bleef de maatvoering van 2,5 m echter ook in de nieuwe regeling voor vergunningvrij bouwen in het Bor ongewijzigd. Daarmee is een deel van veel voorkomende standaard aan- of uitbouwen bij woningen, die veelal een dieptemaat kennen tussen 3 en 4 m, omgevingsvergunningplichtig gebleven. Met de nu doorgevoerde aanpassing kunnen dergelijke aan- of uitbouwen veelal wel zonder vergunning worden gerealiseerd. Het is in dit verband goed om te benadrukken dat enkel de verruiming van de betrokken maat van 2,5 naar 4 m, op zichzelf niet betekent dat ook de totale oppervlakte aan vergunningvrije bouwmogelijkheden wordt vergroot. Met deze aanpassing

[2] ABRvS 28 november 2012, nr. 201203251/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BY4437, TBR 2013/27.

wordt slechts bereikt dat binnen die mogelijkheden een ruimer aandeel van bijbehorende bouwwerken bij het hoofdgebouw kan worden getrokken. De planologische impact van deze wijziging is in de regel dan ook van ondergeschikte betekenis. Dat geldt ook voor gevallen waarin het andere hoofdgebouwen dan woningen betreft.

Bijbehorend bouwwerk met een kap

Met de wijzigingen die in artikel 2, onderdeel 3, onder b, onder 1°, zijn doorgevoerd, wordt het mogelijk om een bijbehorend bouwwerk te bouwen dat hoger is dan 3 m. Voorwaarde is wel dat zo’n bijbehorend bouwwerk een schuin dak heeft. Een bijgebouw met een schuin dak (een kap met schuine dakvlakken) wordt onder meer uit architectonisch oogpunt soms aantrekkelijker gevonden dan een plat dak. Veelal laat de architectuur van een bijbehorend bouwwerk zich met een kap ook beter aansluiten bij de architectuur van het hoofdgebouw. Aan de maatvoeringen van zo’n schuin dak zijn, mede in verband met architectuur en belangen van omwonenden, randvoorwaarden gesteld. De regeling is zo opgezet dat bij hogere daken dan 3 m, in de regel alleen standaard zadeldaken of schilddaken mogelijk zijn. Voor een dak dat hoger is dan 3 m geldt dat de dakvoet niet hoger mag zijn dan 3 m en dat de daknok bestaat uit twee of meer schuine dakvlakken. De hellingshoek van de schuine dakvlakken mag niet meer bedragen dan 55°. Daardoor wordt bereikt dat een lessenaarsdak of mansarde kap niet kan worden gerealiseerd.

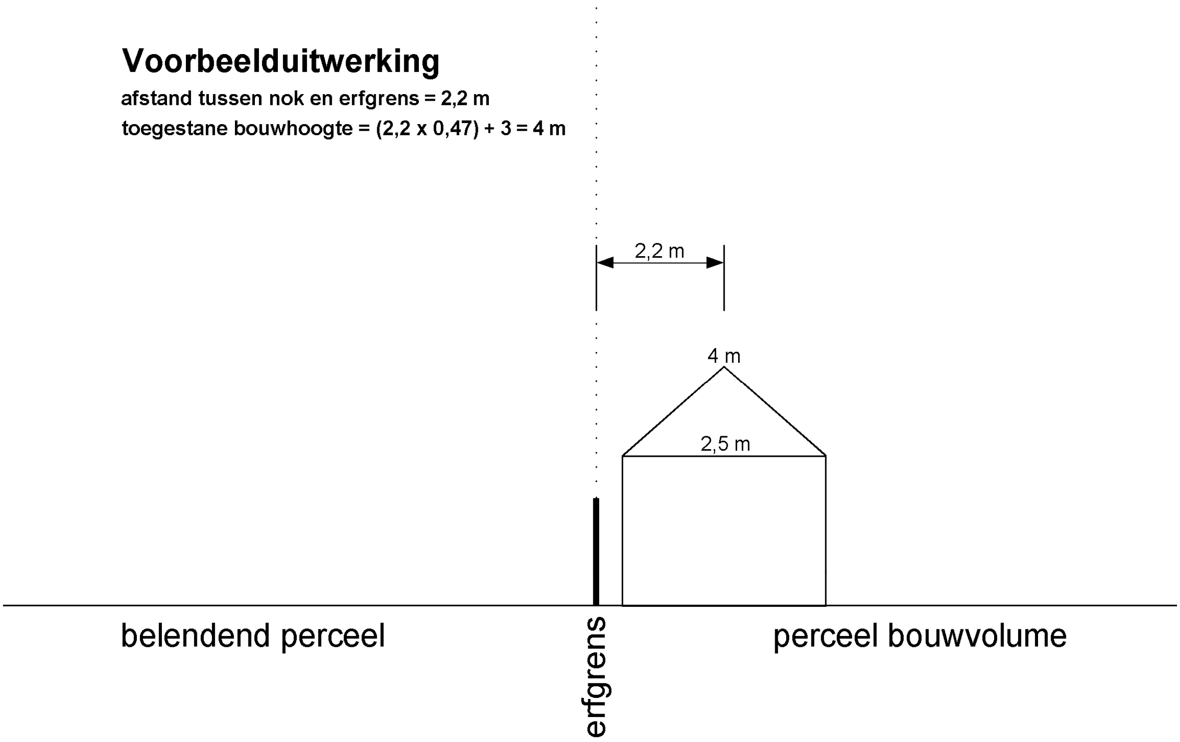
De daknok mag in ieder geval niet hoger zijn dan 5 m en wordt verder in hoogte begrensd door een formule. In deze formule is de afstand van de nok tot de erfgrens bepalend voor de toegestane hoogte. Hoe dichter bij een naburig erf, hoe minder hoog een dak mag zijn. De formule voor de daknokhoogte is gebaseerd op de zogenoemde ’lichte’ TNO-norm. Deze norm gaat uit van minimaal twee mogelijke bezonningsuren per etmaal, in de periode van 19 februari tot 21 oktober. De ’lichte’ TNO-norm wordt in de praktijk veelvuldig toegepast om aan de hand van bezonningsstudies te onderbouwen dat de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, in het bijzonder de bezonningssituatie op gevels van bebouwing op aangrenzende percelen, ten gevolge van een bouwplan in voldoende mate gewaarborgd blijft. Door deze norm als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van de randvoorwaarden voor een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk met een kap, blijft de bezonningssituatie op belendende bebouwing en naburige erven in voldoende mate gewaarborgd.

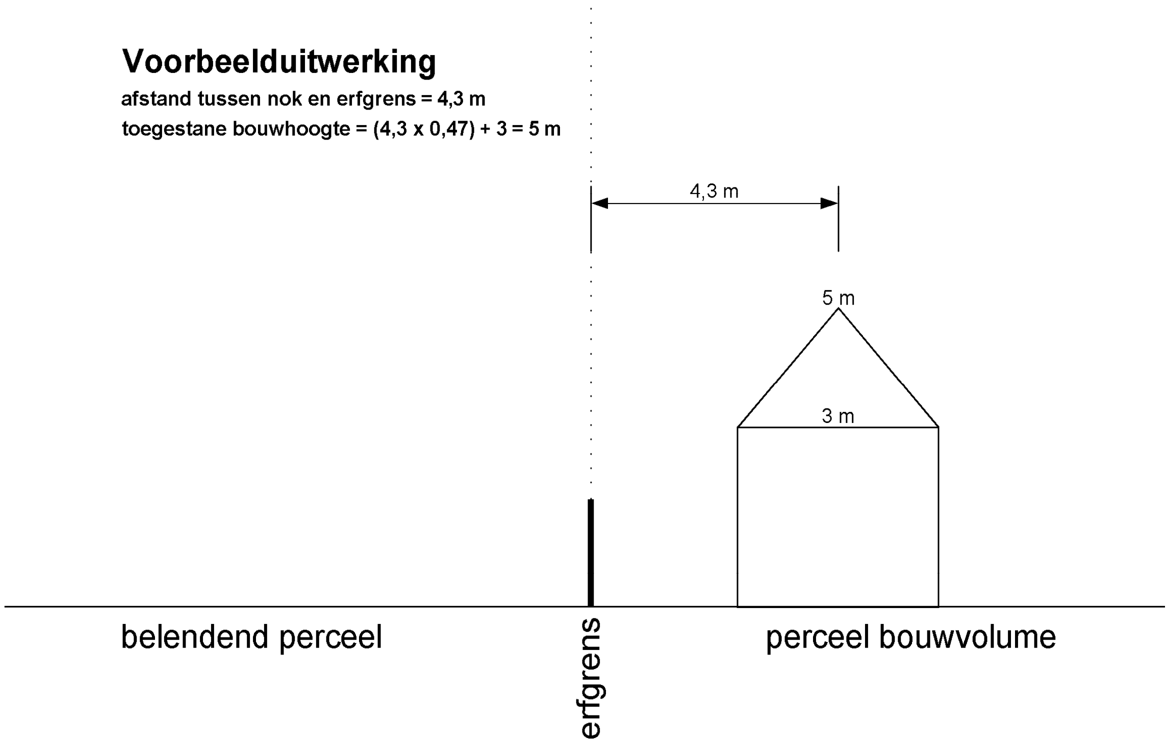
De daknokhoogte dient te worden bepaald met de volgende formule:

maximale daknokhoogte [m] = (afstand daknok tot naburig erf [m] x 0,47) + 3.

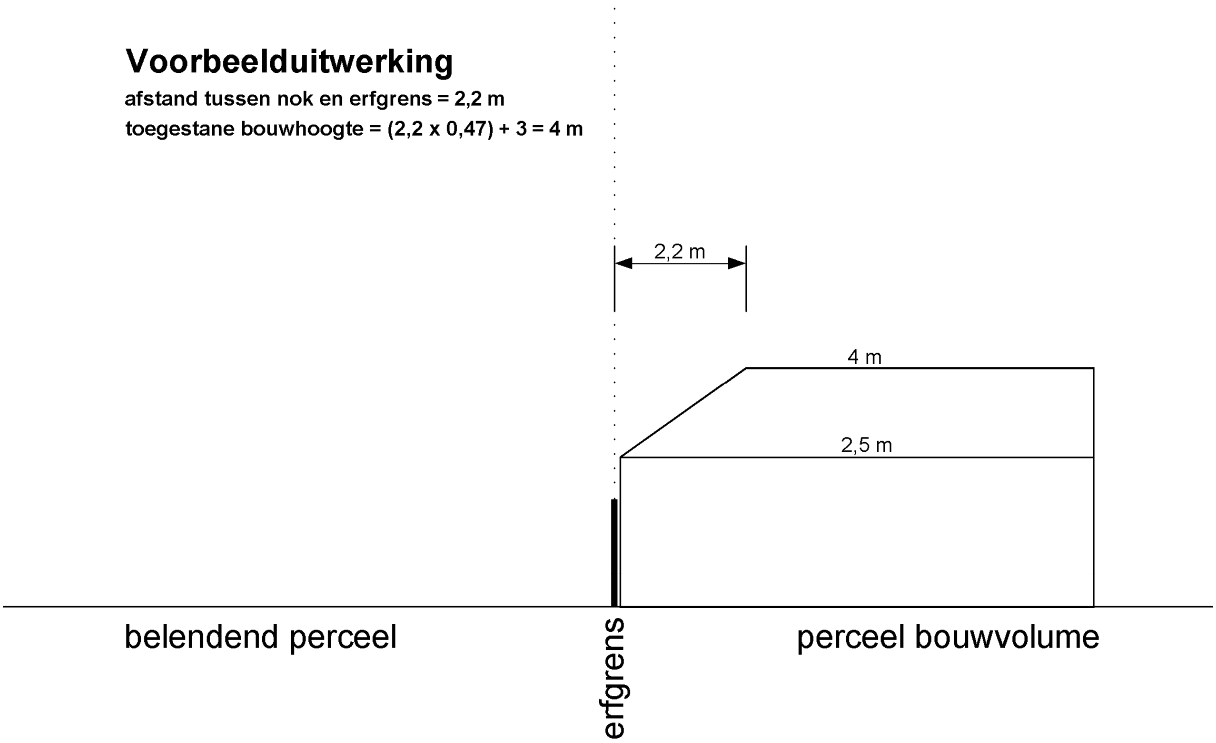
Ten behoeve van de bezonningssituaties op naburige percelen leidt de formule ertoe dat de daklijn ten opzichte van de erfgrenzen slechts geleidelijk in hoogte kan oplopen tot een maximaal toegestane daknokhoogte van 5 m. De formule is gebaseerd op een zonnestand met een hellingshoek van 25° vanaf een hoogte van 3 m (de tangens van een hoek van 25° bedraagt naar boven afgerond 0,47).

Hieronder zijn voorbeelduitwerkingen gegeven waarin de daknok van een bijbehorend bouwwerk evenwijdig loopt met de erfgrens.





In onderstaande voorbeelduitwerking is een bijbehorend bouwwerk te zien waarin de daknok haaks op de erfgrens is geprojecteerd. In dat geval kan door toepassing van een schilddak worden bereikt dat de daklijn ten opzichte van de erfgrens geleidelijk in hoogte oploopt.



Mantelzorg

De wijziging van artikel 2, onderdeel 3, onder b, onder 2°, van bijlage II bij het Bor, houdt verband met het mogelijk maken dat een bijbehorend bouwwerk wordt gebruikt ten behoeve van mantelzorg. Hiertoe is bij dit besluit een definitie van het begrip mantelzorg in artikel 1, eerste lid, van de bijlage opgenomen. Voorts is aan artikel 1 een vierde lid toegevoegd, waarin is bepaald dat bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 van de bijlage onder een bijbehorend bouwwerk mede wordt verstaan een gebouw bij een woning voor de huisvesting van een persoon die mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning. De in artikel 2, onderdeel 3, onder 2°, opgenomen eis van functionele ondergeschiktheid beperkt de gebruiksmogelijkheden van bijbehorende bouwwerken. Voor zover bijbehorende bouwwerken zich bevinden buiten een bepaalde afstand vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw, geldt het vereiste dat het gebruik in functioneel opzicht ondergeschikt dient te zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. Met de wijziging van deze afstand van 2,5 m naar 4 m, strekt dit vereiste van functionele ondergeschiktheid zich nu uit over bijbehorende bouwwerken voor zover deze zich bevinden buiten een afstand van 4 m vanaf het

oorspronkelijk hoofdgebouw. Voor de volledigheid wordt in dit verband gewezen op artikel 7 van de bijlage, waarin een regeling is gegeven voor de situatie waarin een bijbehorend bouwwerk zich deels binnen en deels buiten de genoemde afstand vanaf het hoofdgebouw bevindt. Ten behoeve van mantelzorg is bij dit besluit een uitzondering opgenomen op het vereiste van functionele ondergeschiktheid. Ook buiten een afstand van 4 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw, mogen bijbehorende bouwwerken ten behoeve van mantelzorg gebruikt worden. Het leidt ertoe dat binnen de bouwmogelijkheden voor bijbehorende bouwwerken, een woongelegenheid kan worden gecreëerd voor een persoon die mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning. De onderhavige wijziging dient in samenhang te worden gezien met de in artikel I, onderdeel I, onder 5, onder a, opgenomen wijziging van artikel 5, eerste lid, van bijlage II, ingevolge waarvan het bij de toepassing van dit onderdeel van artikel 2 geen belemmering vormt dat het aantal woningen toeneemt. Indien de mantelzorg is beëindigd zullen de eisen met betrekking tot de functionele ondergeschiktheid en het niet mogen veranderen van het aantal woningen wederom van kracht zijn. Om die reden zal na het beëindigen van de mantelzorg, het bijbehorende bouwwerk weer functioneel ondergeschikt moeten worden gebruikt aan de woning. Zoals al bij artikel I, onderdeel I, onder 1, onder b, toegelicht, dienen daarbij eventueel aanwezige voorzieningen die het bijbehorende bouwwerk voor bewoning geschikt maken te worden verwijderd.

Ligging verblijfsgebied

In artikel 2, onderdeel 3, onder d, is als aanvullende eis opgenomen dat in het vergunningvrij op te richten bijbehorend bouwwerk, ingeval dat uit meer dan één bouwlaag bestaat, een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 uitsluitend mag zijn gelegen op de eerste bouwlaag. Een verblijfsgebied als hier bedoeld, is een gebruiksgebied of een gedeelte daarvan voor het verblijven van personen. Een soortgelijke eis, in de vorm van een maximering tot één bouwlaag, bestond al onder het Bblb. In het Bor was deze eis vervallen vanwege de maximaal toegestane hoogte van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken in combinatie met de op grond van het Bouwbesluit 2003 geldende bouwhoogtebepalingen. Deze bepalingen, in onderlinge samenhang bezien, voorkwamen dat er in een bijbehorend bouwwerk twee bouwlagen met verblijfsgebied konden worden gerealiseerd. In het Bouwbesluit 2012 zijn de bouwhoogtebepalingen echter versoepeld, in die zin dat in verbouwsituaties kan worden volstaan met een lagere bouwhoogte. Hierdoor is de noodzaak komen te herleven om uitdrukkelijk te bepalen dat in een vergunningvrij op te richten bijbehorend bouwwerk, in geval van meer dan één bouwlaag, een verblijfsgebied uitsluitend op de eerste bouwlaag mag zijn gelegen. Indien in gebouwen verdiepingsvloeren worden aangebracht waarop verblijfsgebied in de zin van het Bouwbesluit 2012 ontstaat, wordt het

aangewezen geacht dat in het kader van een omgevingsvergunning voor het bouwen een preventieve toetsing aan het Bouwbesluit 2012 plaatsvindt.

Planologische totaalbenadering bij oppervlakteberekening van bijbehorende bouwwerken

De wijziging van artikel 2, onderdeel 3, onder f, van bijlage II bij het Bor vereenvoudigt de zo wel genoemde anticumulatiebepaling voor de oppervlakteberekening. Deze regeling wordt ook wel de 'anti-dichtslib-regeling' genoemd. Uit planologisch oogpunt dient te worden voorkomen dat een achtererf bij een hoofdgebouw helemaal volgebouwd wordt. Hiertoe wordt gewerkt met een zogenoemde nulsituatie, van waaruit een bepaalde oppervlakte vergunningvrij mag worden gebouwd. In bijlage II blijft hiervoor het 'oorspronkelijke hoofdgebouw' bepalend. Bij dit oorspronkelijk hoofdgebouw mag een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken worden gebouwd. Deze toegelaten oppervlakte wordt op twee manieren begrensd.

In de eerste plaats wordt de toegelaten oppervlakte begrensd door een maximaal toelaatbaar bebouwingspercentage. Vastgehouden wordt aan de nu al geldende randvoorwaarde dat het achtererfgebied bij het oorspronkelijk hoofdgebouw voor niet meer dan 50% mag worden bebouwd. Dit percentage werd al gehanteerd in het Bblb, is bij de totstandkoming van het Bor ongewijzigd overgenomen en blijft ook nu ongewijzigd. Veel bestemmingsplannen gaan eveneens uit van dit bebouwingspercentage.

In de tweede plaats is er een absolute oppervlaktelimiet gesteld. In deze limiet is een vereenvoudiging doorgevoerd. Niet langer komt de limiet in twee delen tot stand, via een bebouwingsmogelijkheid binnen en buiten een afstand van 2,5 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw. Ook wordt bij het bepalen van de limiet niet langer uitsluitend gekeken naar de vergunningvrij gebouwde bijbehorende bouwwerken. Bij de nieuwe limiet, die is gesteld op 100 m^2, wordt de oppervlakte van alle bij het oorspronkelijk hoofdgebouw aanwezige bijbehorende bouwwerken betrokken, uiteraard mits legaal opgericht, zie in dat verband artikel 5, tweede lid, van bijlage II. Dat betekent dus dat het in de oppervlakteberekening niet meer uitmaakt of bijbehorende bouwwerken destijds met of zonder vergunning zijn gebouwd. Hierdoor ontstaat een nieuwe planologische totaalbenadering, die slimmer aansluit op de bouwmogelijkheden die een bestemmingsplan biedt. De nieuwe regeling is bovendien eenvoudiger toepasbaar omdat geen lastig archiefwerk meer behoeft plaats te vinden, om uit te zoeken welke bouwwerken destijds met of zonder vergunning zijn gebouwd.

Samenvattend is de nieuwe '50% - 100 m^2 regel' eenvoudig: in het achtererfgebied bij een oorspronkelijk hoofdgebouw mogen, binnen een bebouwingspercentage van 50%, tot een maximum van 100 m^2 één of meer

bijbehorende bouwwerken worden gebouwd. Alleen indien het bestemmingsplan een ruimer bebouwingspercentage of meer vierkante meters toelaat, kan er op grond van het bestemmingsplan een grotere oppervlakte worden gebouwd. Mits voldaan wordt aan de vereisten uit artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II, is overigens ook voor deze aanvullende bebouwingsmogelijkheden geen omgevingsvergunning nodig.

De reden waarom de absolute bebouwingslimiet is gesteld op 100 m^2 wordt hierna verder toegelicht. Ook wordt daarbij nader toegelicht hoe de nieuwe planologische totaalbenadering zich verhoudt tot de bebouwingsmogelijkheden van het bestemmingsplan. Eerst zal hiertoe een uiteenzetting worden gegeven van de wijze waarop in de tot nu toe geldende regeling van artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, de absolute bebouwingslimiet voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken tot stand kwam.

Zoals al aangegeven, werd in de oude systematiek uitgegaan van een bebouwingsmogelijkheid in het achtererfgebied ‘binnen’ en ‘buiten’ een afstand van 2,5 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw. De ruimte binnen de afstand van 2,5 m mocht aan de achter- en zijkant(en) van het hoofdgebouw ongelimiteerd worden volgebouwd. Uitgaande van de bebouwingsmogelijkheid bij gemiddelde woningtypen, kon binnen die afstand - afhankelijk of sprake was van een tussen- of middenwoning of een halfvrijstaande of vrijstaande woning - ongeveer 15 tot 120 m^2 gerealiseerd worden. Daarnaast was buiten de afstand van 2,5 m een oppervlakte van 30 m^2 te realiseren. Opgeteld konden bij woningen dus grosso modo tussen de 45 en 150 m^2 aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken worden toegevoegd.

In de oude limiet werd uitsluitend gerekend met de vergunningvrije bijbehorende bouwwerken. Aanwezige bouwwerken die met vergunning waren gebouwd, bleven in die limiet buiten beschouwing. Andersom gold dat ook voor de in een bestemmingsplan gestelde bebouwingslimiet. Bij de oppervlaktebepaling in het kader van een bestemmingsplan, bleven de aanwezige vergunningvrij gebouwde bouwwerken buiten beschouwing.[3] Beide bebouwingsregelingen stonden daarmee dus geïsoleerd van elkaar, waardoor de bebouwingsoppervlakte die ingevolge het bestemmingsplan was toegestaan opgeteld kon worden bij de bebouwingsoppervakte die ingevolge de regeling voor vergunningvrij bouwen was toegestaan.

Uitgaande van een gemiddelde woning, waarbij een bestemmingsplan grosso modo een bebouwingsmogelijkheid biedt van 50 m^2, kon in het oude stelsel een oppervlakte gerealiseerd worden van ongeveer 95 tot 200 m^2. De oppervlakte

[3] Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 8 augustus 2012, nr. 20110539/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BX3911, TBR 2012/215, AB 2012/286.

van 50 m^2 was ingevolge het bestemmingsplan te realiseren. Het andere deel was te realiseren op grond van artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II. Deze oppervlakte was mede afhankelijk van de breedte van de woning en varieerde voorts naar gelang sprake was van een tussen- of middenwoning, zij- of hoekwoning of vrijstaande woning.

In de nieuwe opzet zijn de bebouwingsmogelijkheden die voor een doorsnee (tussen- of midden)woning bestonden, als uitgangspunt genomen. Dit is grosso modo het kleinste type hoofdgebouw waarbij vergunningvrije bouwmogelijkheden bestaan. In die uitgangssituatie is de absolute bebouwingslimiet vastgesteld op 100 m^2. Dit is de oppervlakte die in zo'n situatie grosso modo ook onder de voorheen geldende regeling voor vergunningvrij bouwen, in combinatie met de bouwmogelijkheden van een doorsnee bestemmingsplan, was te realiseren. Van belang is dat de nieuwe regeling niet meer geïsoleerd staat van de bebouwingsregeling in het bestemmingsplan. Alle bebouwing die al aanwezig is, ongeacht of deze met vergunning is gebouwd, wordt in de nieuwe limiet betrokken. Dat zal tot gevolg hebben dat ook andersom de aanwezige vergunningvrij gebouwde bouwwerken betrokken moeten worden bij de oppervlaktebepaling in het kader van het bestemmingsplan. Daarmee wordt dus een breuk beoogd met de eerder aangehaalde jurisprudentie dat vergunningvrij gebouwde bouwwerken in beginsel niet meegerekend worden bij de oppervlakteberekening ingevolge het bestemmingsplan.

Door de bovenbeschreven wisselwerking tussen het bestemmingsplan en de regeling voor vergunningvrij bouwen, ontstaat een samenhangende planologische totaalbenadering. Rare of ongewenste uitschieters worden in dit systeem voorkomen doordat het bebouwingspercentage van 50% onverminderd de maximale maatvoering blijft bepalen. Die begrenzing blijft gelijk en maakt een vrees voor ongebreidelde verstening of dichtslibbende achtererfgebieden ongegrond.

De nieuwe opzet is zoals al aangegeven primair bedoeld om de huidige in de praktijk ervaren problematiek van oppervlakteberekening te vereenvoudigen. De nieuwe opzet is dus op zichzelf niet bedoeld om de mogelijkheden voor vergunningvrije bouwwerken te verruimen. De nieuwe opzet heeft evenwel tot gevolg dat in sommige situaties een beperkte uitbreiding van de mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen zal plaatsvinden. Dit zal vooral aan de orde kunnen zijn bij achtererfgebieden met een oppervlakte kleiner dan 200 m^2, waarbij het bestemmingsplan een minder dan gemiddelde bebouwingsmogelijkheid biedt kleiner dan 50 m^2 of een bebouwingspercentage van minder dan 50%. Bij grotere achtererfgebieden en bestemmingsplannen met ruimere bouwmogelijkheden, zal daarentegen in de regel sprake zijn van een beperking van vergunningvrije bouwmogelijkheden. Met het doel thans een regeling te bieden die eenvoudiger toepasbaar is, worden deze gevolgen aanvaardbaar geacht.

Een bijkomend voordeel van de regeling is voorts dat een standaardisering tot stand komt van de bouwmogelijkheden bij hoofdgebouwen, in het bijzonder bij woningen. De nieuwe regeling kan bijdragen aan grootschalige deregulering in bestemmingsplannen. De nieuwe regeling geeft zoals gesteld een planologische totaalregeling voor achtererfgebied bij hoofdgebouwen, die voor doorsnee situaties een in de praktijk aanvaardbaar geachte bouwmogelijkheid biedt. Gemeenten die met deze nieuwe regeling willen volstaan, hoeven in bestemmingsplannen bij het toestaan van hoofdgebouwen geen aanvullende bebouwingsregeling meer te geven. Alleen gemeenten die nog aanvullende bebouwingsmogelijkheden willen bieden, kunnen hiertoe in het bestemmingsplan een regeling geven die aanvullende ruimte biedt. Een bestemmingsplan kan daartoe bebouwingsmogelijkheden bieden die ruimer zijn dan de al vergunningvrij gegeven bebouwingsmogelijkheid van 50% en 100 m^2.

Voor gemeenten die de vergunningvrije bebouwingsmogelijkheden juist wensen in te perken, blijft de mogelijkheid bestaan om via het bestemmingsplan de gronden die als 'erf' in de zin van de in artikel 1 van bijlage II, opgenomen begripsomschrijving zijn aan te merken, in te perken. De regeling in het bestemmingsplan is gelet op die begripsomschrijving relevant voor de vraag in hoeverre gronden bij een hoofdgebouw als erf kunnen worden aangemerkt en dus in hoeverre binnen het tot het erf behorende achtererfgebied zonder vergunning bijbehorende bouwwerken kunnen worden opgericht. Door in het bestemmingsplan delen van een bij een hoofdgebouw behorend perceel zodanig te bestemmen dat het niet is toegestaan deze te gebruiken en in te richten als buitenruimte ten dienste van het hoofdgebouw, worden deze delen niet als erf in de zin van bijlage II aangemerkt. Daarmee worden ook direct de mogelijkheden voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken ingeperkt. Deze sturingsmogelijkheid is expliciet aan gemeenten gegeven om bij ruim bemeten percelen of bij een specifieke ligging van percelen, de ruimtelijke mogelijkheden voor het vergunningvrij bouwen te kunnen afstemmen op de ruimtelijke ligging van betrokken percelen. Een dergelijke behoefte kan bijvoorbeeld bestaan indien percelen waarop zich een hoofdgebouw bevindt, deels zijn gelegen in een bos-, hei-, duin- of weidegebied. Ook situaties waarbij percelen zijn gelegen langs openbaar water, kan aanleiding geven om delen van een perceel anders te bestemmen, waardoor deze delen niet als 'erf' zijn aan te merken. Nog een denkbaar voorbeeld is dat percelen met karakteristieke solitair staande gebouwen of stedelijke binnentuinen op deze wijze gedeeltelijk worden gevrijwaard van bijbehorende bouwwerken. In dit verband wordt mede verwezen naar de nota van toelichting bij het Bor zoals dat oorspronkelijk op 1 oktober 2010 in werking trad (Stb 2010, 143, blz. 134-135). Inmiddels is ook jurisprudentie beschikbaar

waarin deze werkwijze in bestemmingsplannen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitdrukkelijk wordt toegelaten.[4]

Onderdeel I, onder 2, onder b

Met deze wijziging is verduidelijkt dat de in artikel 2, onderdeel 5, onder c, van bijlage II gestelde maatvoeringseis ten aanzien van de zijkanten van een dakraam, daklicht, lichtstraat of een soortgelijke daglichtvoorziening in een dak tevens betrekking heeft op de onder- en bovenzijde van die voorziening. Dit gold al, voor zover het betreft dakramen, onder het regime van het Bblb en beoogd is dat ongewijzigd over te nemen in het Bor, waarbij het begrip ’zijkanten’ als overkoepelend begrip is gebruikt voor zowel de onder- als bovenzijde als de feitelijke zijkanten. Inmiddels is gebleken dat dit in de praktijk tot misverstanden leidt en dat dit ook niet in lijn is met artikel 2, onderdeel 4, van bijlage II, waarin de onder- en bovenzijde en de zijkanten wel van elkaar worden onderscheiden. Om die reden is artikel 2, onderdeel 5, onder c, thans verduidelijkt door uitdrukkelijk aan te geven dat naast de zijkanten, ook de onder- en bovenzijde van een dakraam, daklicht, lichtstraat of een soortgelijke daglichtvoorziening zich op een afstand van meer dan 0,5 m van de randen van het dakvlak of platte dak moet bevinden.

Onderdeel I, onder 2, onder c

Met deze wijziging zijn in artikel 2, onderdeel 7, van bijlage II de mogelijkheden beperkt om in de gevel van een bijbehorend bouwwerk vergunningvrij een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel aan te brengen of te wijzigen. Anders dan voor het vergunningvrij aanbrengen van deze voorzieningen in de gevel van een hoofdgebouw, gold hiervoor ten aanzien van de gevel van een bijbehorend bouwwerk geen enkele beperking. De ervaringen die tot nu toe in de praktijk ten aanzien van bijbehorende bouwwerken zijn opgedaan met artikel 2, onderdeel 7, hebben uitgewezen dat dit vanuit het oogpunt van de welstand tot onwenselijke situaties aanleiding kan geven. De beperking die nu wordt aangebracht is de eis dat de gevel van het bijbehorend bouwwerk waarin men een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel wil aanbrengen of wijzigen, moet zijn gelegen in achtererfgebied, op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. Een vergelijkbare afstandseis geldt ook voor het oprichten van bijbehorende

---

[4] Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 10 juli 2013, nr. 201209655/1/A1, ECRI:NL:RVS:2013:228, TBR 2013/116 en ABRvS 17 juli 2013, nr. 201210561/1/A1, ECRI:NL:RVS:2013:340, TBR 2013/131.

bouwwerken zelf op grond van artikel 2, onderdeel 3, onder c, van bijlage II. Op deze wijze wordt voorkomen dat bijvoorbeeld in een erker aan de voorzijde van de woning deze voorziening vergunningvrij kunnen worden aangebracht of gewijzigd.

Onderdeel I, onder 2, onder d

Bij dit onderdeel is artikel 2, onderdeel 17, onder a, van bijlage II gewijzigd. Dit onderdeel betreft een van de eisen waaraan een andere antenne-installatie dan bedoeld in de onderdelen 15 en 16 van dat artikel moet voldoen om vergunningvrij te kunnen worden opgericht. Voorheen gold de eis dat de antenne-installatie achter de voorgevelrooilijn moest zijn geplaatst. Hierbij was echter miskend dat het mogelijk is dat de voorgevelrooilijn vóór de voorgevel van een gebouw ligt, zodat de desbetreffende eis vanuit het oogpunt van de welstand soms tot de onwenselijk geachte situatie kon leiden dat een antenne-installatie aan de voorgevel van een gebouw kon worden bevestigd. Gelet op de gehanteerde 'voor-achterkantbenadering', waarin het vergunningvrije bouwen aan de voorzijde van gebouwen slechts beperkt is toegestaan, is nu de eis opgenomen dat de installatie achter het voorerfgebied moet zijn geplaatst. Dit betekent feitelijk dat de hier bedoelde antenne overal in achtererfgebied dan wel op of aan een hoofdgebouw of een bijbehorend bouwwerk mag worden gerealiseerd, mits deze is geplaatst op of aan een zijde van het bouwwerk dat niet grenst aan het voorerfgebied. Daarbij gaat het om de antenne-installatie in zijn geheel. Indien de bevestiging van de antenne aan een gevelzijde is gelegen die niet grenst aan het voorerfgebied, maar de antenne, bijvoorbeeld in geval van een schotelantenne, vervolgens boven het voorerfgebied uitsteekt, is niet aan de eis van dit artikelonderdeel voldaan.

Onderdeel I, onder 2, onder e

Bij dit onderdeel zijn enige wijzigingen aangebracht in artikel 2, onderdeel 18, onder b, van bijlage II. Dit artikelonderdeel heeft betrekking op vergunningvrije infrastructurele dan wel openbare bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van, kort samengevat, de beveiliging en regulering van diverse vormen van verkeer.

Wat betreft bouwwerken zoals flitspalen en trajectcontrolesystemen is in de praktijk de vraag gerezen of deze onder de reikwijdte van het artikelonderdeel vallen. Gelet op de aard van deze voorzieningen is er geen enkel beletsel voor het vergunningvrij oprichten van deze bouwwerken. Betoogd zou kunnen worden dat dergelijke bouwwerken als bouwwerk ten behoeve van het al in het artikelonderdeel genoemde motief 'verkeersregeling' kunnen worden aangemerkt. Niet wordt echter uitgesloten geacht dat de rechter hierover anders zou oordelen. Teneinde elke onduidelijkheid hierover op voorhand te voorkomen, is thans in artikel 2, onderdeel 18, onder b, uitdrukkelijk bepaald dat het onderdeel mede

betrekking heeft op bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van de handhaving van de verkeersregels.

Daarnaast is bij bouwwerken voor het opladen van accu's van voertuigen de beperking geschrapt dat het moet gaan om voertuigen die een elektromotor als hoofdmotor hebben.
Ten slotte is in dit artikelonderdeel verduidelijkt dat naast bouwwerken ten behoeve van tolheffing ook bouwwerken ten behoeve van het verschaffen van toegang tot het openbaar vervoer of openbaar vervoersgebouwen onder de reikwijdte van het artikelonderdeel vallen. Hierbij moet in het bijzonder gedacht worden aan de toegangspoorten (ook wel 'OV-chippoortjes' genoemd) die (al dan niet in combinatie met bijbehorende scheidingswanden) in stationsgebouwen staan ten behoeve van het in- en uitchecken van het vervoersbewijs. De plaatsing van deze bouwwerken, die tevens geschiedt uit een oogpunt van sociale veiligheid, hangt samen met de overgang naar de OV-chipkaart als enig vervoerbewijs voor reizen met het openbaar vervoer. Ook voor deze bouwwerken geldt dat betoogd kan worden dat deze ook voorheen al onder de reikwijdte van dit artikelonderdeel vielen. Om onduidelijkheid hierover op voorhand te voorkomen is dit thans echter uitdrukkelijk bepaald.

Onderdeel I, onder 3, onder a

Met deze wijziging is in de eerste plaats aan artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II, overeenkomstig artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, toegevoegd dat het ook kan gaan om een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk. Voor de achtergrond van het opnemen van dit element wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikelonderdeel. Ook voor de toegevoegde eis dat in het vergunningvrij op te richten bijbehorend bouwwerk, ingeval dat uit meer dan één bouwlaag bestaat, een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 uitsluitend mag zijn gelegen op de eerste bouwlaag, wordt verwezen naar de toelichting op de wijzigingen van artikel 2, onderdeel 3.

Verder is aan artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II overeenkomstig artikel 2, onderdeel 3, onder c, van bijlage II de eis toegevoegd dat het bijbehorend bouwwerk moet zijn gelegen op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. De achtergrond van het opnemen van deze eis in artikel 2, onderdeel 3, onder c, is dat ingeval een bijbehorend bouwwerk wordt opgericht op minder dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, het noodzakelijk is om, tenzij de gemeenteraad op grond van artikel 12, tweede lid, van de Woningwet heeft besloten dat voor het betrokken gebied of het betrokken bouwwerk geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn, het welstandsaspect preventief te beoordelen in het kader van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Bij het

oprichten van een bijbehorend bouwwerk op grond van artikel 3, onderdeel 1, is die noodzaak niet anders. Deze eis dient daarom ook op bijbehorende bouwwerken als bedoeld in dat artikelonderdeel betrekking te hebben.

Daarnaast is aan artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II, overeenkomstig artikel 2, onderdeel 3, onder d, van bijlage II, de eis toegevoegd dat het op te richten bijbehorend bouwwerk niet mag worden voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte. Ook voor deze eis geldt dat het daaraan ten grondslag liggende motief – de noodzaak om een niet op de grond gelegen buitenruimte preventief te beoordelen op het aspect van de constructieve veiligheid - bij bijbehorende bouwwerken die op grond van artikel 3, onderdeel 1, mogen worden opgericht, niet anders is dan bij de bijbehorende bouwwerken, bedoeld in artikel 2, onderdeel 3.

Onderdeel I, onder 3, onder b

Deze wijziging houdt verband met de samenhang die er bestaat tussen de artikelen 3, onderdeel 3, en 2, onderdeel 4, van bijlage II bij het Bor. In laatstgenoemd onderdeel, dat betrekking heeft op het vergunningvrij bouwen van een dakkapel in het achterdakvlak of een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak, is als eis gesteld dat een dakkapel als hiervoor bedoeld niet mag worden gebouwd bij, kort samengevat, niet-permanente bouwwerken of bouwwerken waar niet permanent mag worden gewoond. Deze beperking is opgenomen om te voorkomen dat, door het aanbrengen van een dakkapel, permanente bewoning in bijvoorbeeld een recreatief nachtverblijf zou worden gestimuleerd of dat een niet-permanent bedoelde situatie zou leiden tot een continuering van het gebruik op het moment dat dit niet langer meer zou zijn toegestaan. In artikel 3, onderdeel 3, dat zoals dat luidde voor dit wijzigingsbesluit uitsluitend betrekking had op het vergunningvrij bouwen van een dakkapel in het voordakvlak of een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak, is deze eis niet gesteld. Dit is nader toegelicht in de nota van toelichting bij het Bor (Stb. 2010, 143, blz. 155-156). Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.

Als gevolg van het hierboven beschreven verschil in eisen tussen de artikelen 2, onderdeel 4, en 3, onderdeel 3, kon zich de ongerijmde situatie voordoen dat een dakkapel in het achterdakvlak van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, onder f, niet vergunningvrij kon worden gebouwd, terwijl op hetzelfde bouwwerk op grond van artikel 3, onderdeel 3, wel vergunningvrij een dakkapel in het voordakvlak kon worden gebouwd. Met de onderhavige wijziging, waarbij de reikwijdte van artikel 3, onderdeel 3, is uitgebreid tot een dakkapel in het achterdakvlak van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, onder f, is deze inconsistentie opgeheven.

Onderdeel I, onder 3, onder c

Bij dit onderdeel is in artikel 3, onderdeel 6, van bijlage II de beperking vervallen dat een op grond van dat artikelonderdeel vergunningvrij te realiseren silo als voeder- of mestsilo moet kunnen worden aangemerkt. Deze eis bleek in de praktijk nodeloos beperkend. Thans heeft het artikelonderdeel op elke silo ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering betrekking en kunnen er dus ook andersoortige opslagsilo's worden gebouwd.

Onderdeel I, onder 3, onder d

Bij dit onderdeel is artikel 3, onderdeel 7, van bijlage II verruimd. Niet langer zijn op grond van dit onderdeel alleen buisleidingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen vergunningvrij, maar alle buisleidingen die niet onder artikel 2, onderdeel 18, van bijlage II vallen. Deze groep omvat niet alleen buisleidingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, maar ook buisleidingen die niet strekken ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, welke eis wordt genoemd in de aanhef van artikel 2, onderdeel 18. Er is geen reden om dergelijke buisleidingen niet onder de werking van artikel 3, onderdeel 7, te laten vallen.

Onderdeel I, onder 4

Met onderdeel I, onder 4, zijn wijzigingen aangebracht in artikel 4 van bijlage II bij het Bor. In dit artikel worden de gevallen van planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo aangewezen, op grond waarvan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, een omgevingsvergunning kan worden verleend. Voor de hier genoemde gevallen geldt dat het bevoegd gezag, veelal het college van burgemeester en wethouders, met de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo, het besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning moet voorbereiden. Voor de met het bestemmingsplan strijdige gevallen die niet onder artikel 4 vallen en evenmin met een binnen het bestemmingsplan voorziene mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen kunnen worden toegestaan, geldt dat de omgevingsvergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van de Wabo wordt voorbereid. In deze paragraaf wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) van toepassing verklaard.

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat de in artikel 4 aangewezen gevallen weliswaar redactioneel in enkelvoud zijn gesteld, maar ook in meervoud kunnen worden toegepast. Dat betekent dat bijvoorbeeld met toepassing van

artikel 4, onderdeel 1, ook voor verschillende bijbehorende bouwwerken tegelijk een omgevingsvergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo.[5] Ook geldt dat de verscheidene onderdelen van artikel 4 in één omgevingsvergunning gecombineerd kunnen worden toegepast. Zo is het mogelijk om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, tegelijkertijd omgevingsvergunning te verlenen voor het gebruik, bedoeld in artikel 4, onderdeel 9, van een bestaand hoofdgebouw en voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk, bedoeld in artikel 4, onderdeel 1.

Met het merendeel van de bij dit besluit doorgevoerde aanpassingen wordt de reikwijdte van artikel 4 op onderdelen vergroot, zodat meer aanvragen om een omgevingsvergunning met de reguliere voorbereidingsprocedure en daarmee dus sneller kunnen worden afgewikkeld. De beslistermijn van deze reguliere voorbereidingsprocedure bedraagt maximaal acht weken. Dat zal in de regel toereikend zijn om aanvragen af te wikkelen. In een enkel geval kan zich wellicht een situatie voordoen waarin het bevoegd gezag binnen die termijn nog geen afgeronde en uitgekristalliseerde afweging heeft kunnen maken omtrent de aanvaardbaarheid van de aangevraagde activiteit. Dat kon zich overigens ook voor deze aanpassingen van artikel 4 al voordoen. Voor dergelijke situaties biedt artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo de mogelijkheid om de beslistermijn met zes weken te verlengen, tot een duur van veertien weken. Overigens wordt er in dit verband voor de goede orde op gewezen dat ingeval het bevoegd gezag de aanvrager krachtens artikel 4:5 van de Awb heeft verzocht de aanvraag aan te vullen, de beslistermijn op de aanvraag ingevolge artikel 4:15, eerste lid, van de Awb wordt opgeschort. Het vragen om aanvulling van de aanvraag gaat dus niet ten koste van de beslistermijn.

Een ander geval waarin het verlengen van de beslistermijn nodig kan zijn is de situatie waarin het een bouwplan betreft waarvoor een noodzaak bestaat om kosten te verhalen met vaststelling van een exploitatieplan. In dit verband wordt erop gewezen dat bij de wet pChw aan artikel 6.12, tweede lid, onder a, van de Wro een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo is toegevoegd. De praktijk leert dat de noodzaak tot kostenverhaal met een exploitatieplan zich slechts in een zeer beperkt aantal situaties voordoet. Als al kostenverhaal aan de orde is, wordt dit kostenverhaal meestal 'anderszins verzekerd' als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, van de Wro, bijvoorbeeld omdat via een anterieure overeenkomst afspraken over kostenverhaal zijn vastgelegd. Indien binnen de beslistermijn het vereiste kostenverhaal niet is geregeld, komt de aanvraag in beginsel voor afwijzing in

[5] Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 26 oktober 2011, nr. 201103159/1/H1, ECLI:NL:RVS:BU1640, TBR 2011/197.

aanmerking. Indien het kostenverhaal immers niet is verzekerd, komt de financiering van de voor het project vereiste publieke voorzieningen in het geding, is de uitvoerbaarheid niet gegarandeerd en is het project niet in overeenstemming te achten met een goede ruimtelijke ordening. In plaats van een afwijzing binnen de gegeven beslistermijn, ligt het meer voor de hand dat in zo'n geval gebruik wordt gemaakt van de aanvullende mogelijkheden die artikel 4:15, tweede lid, van de Awb biedt om de beslistermijn op te schorten. Hierdoor komt meer tijd beschikbaar om alsnog een sluitende regeling te treffen voor het kostenverhaal. Voor het opschorten van de beslistermijn op die grondslag is wel instemming van de aanvrager vereist. Een aanvrager zal hier in de regel genoegen mee nemen, omdat een positief besluit op iets langere termijn de voorkeur zal genieten boven een weigering per ommegaande.

Het feit dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, betekent overigens niet dat er geen inspraakmogelijkheid kan worden ingebouwd. Indien een bevoegd gezag en een aanvrager dit wenselijk achten kan zowel voorafgaand aan als in de reguliere voorbereidingsprocedure actief de mogelijkheid worden gegeven tot het indienen van zienswijzen naar aanleiding van de aanvraag of een ontwerp-besluit. In overleg met een aanvrager kan ook tijdens het vooroverleg een ontwerp-aanvraag ter inzage worden gelegd, op basis waarvan een inspraakmogelijkheid wordt gegeven. Dit is een optimale vorm van participatie, gebaseerd op het gedachtegoed van de 'sneller en beter' aanpak, waarbij in een vroeg stadium al inspraak kan worden geboden aan belanghebbenden. Al tijdens de planvorming en het vormgeven van de in te dienen aanvraag ontstaat zo een dialoog tussen de initiatiefnemer en belanghebbenden, die daarbij worden gefaciliteerd door het bevoegd gezag. Hiermee kan tijdswinst worden geboekt in de reguliere procedure en de daarop volgende rechtsbeschermingsprocedure. Ook is niet uitgesloten dat tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure zelf, ter invulling van de 'informele' zienswijzeregeling uit artikel 4:8 van de Awb, de mogelijkheid van een zienswijze wordt gegeven. De wetgever laat vrij hoe deze vorm van inspraak wordt geboden. Denkbaar is dat inspraak wordt geboden aan personen waarvan op voorhand bekend is dat deze mogelijk bedenkingen hebben tegen een initiatief. Ook op basis van een ter inzage gelegde aanvraag kan een gelegenheid tot inspraak worden gegeven. Ook in deze gevallen kan zo nodig de beslistermijn worden verlengd of met instemming van de aanvrager, op grond van artikel 4:15, tweede lid, van de Awb, worden opgeschort.

De reguliere voorbereidingsprocedure biedt al met al, in overleg met de aanvrager, flexibele en snelle mogelijkheden voor inspraak door belanghebbenden. Deze inspraakmogelijkheden kunnen, voor zover deze nodig worden geacht, goed worden afgestemd op de aard en omvang van een project.

Onder de verruimde reikwijdte van artikel 4 zouden – in potentie – ook gevallen kunnen worden gebracht waarvoor, gelet op de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, de verplichting zou bestaan tot het maken van een milieueffectrapport (hierna: Mer). Om die reden is bij dit besluit in artikel 5, zesde lid (nieuw), van bijlage II in een uitzonderingsbepaling voorzien voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige activiteiten. In dit verband wordt verder volstaan met een verwijzing naar artikel I, onderdeel I, onder 5, onder c, alsmede de toelichting daarop.

In relatie tot de verruimde reikwijdte van artikel 4 is bij de toelichting op artikel I, onderdelen A en B, al aan de orde geweest dat op grond van artikel 2.8 (nieuw) van het Bor op sommige onderdelen van artikel 4, zoals bij dit besluit gewijzigd, de verplichting van toepassing is geworden om de gevolgen voor de luchtkwaliteit van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd te beoordelen. Volstaan wordt eveneens met een verwijzing hiernaar.

In het navolgende wordt dieper ingegaan op de diverse wijzigingen in artikel 4.

Onderdeel I, onder 4, onder a

Met de in dit onderdeel opgenomen wijziging van de aanhef van artikel 4, is verduidelijkt dat het in dat artikel gaat om mogelijkheden om een omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, te weten het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of ander planologisch kader. Dit volgt ook al indirect uit de al in artikel 4, aanhef, opgenomen verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, maar ter vergroting van de leesbaarheid is het wenselijk om dit in artikel 4, aanhef, uitdrukkelijk te verwoorden.

Onderdeel I, onder 4, onder b

Bij dit onderdeel is artikel 4, onderdeel 1, in zijn geheel geherformuleerd. Hierbij is het artikelonderdeel in de eerste plaats redactioneel vereenvoudigd, wat betreft het daarin gemaakte onderscheid tussen bijbehorende bouwwerken binnen en buiten de bebouwde kom. Verder is artikel 4, onderdeel 1, onder b, onderdeel 3°, vervallen, op grond waarvan voor een bijbehorend bouwwerk buiten de bebouwde kom, om voor de verlening van een omgevingsvergunning op grond van artikel 4 in aanmerking te komen, moest worden voldaan aan de eis dat het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd, dan wel dat de oppervlakte die op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening voor bebouwing in aanmerking komt voor meer dan 50% wordt overschreden. Deze eis is vervallen, om de regeling

eenvoudiger toepasbaar te maken. Het vergde veelal een lastige berekening om na te gaan in hoeverre aan deze normen werd voldaan. De randvoorwaarde dat een te bouwen bijbehorend bouwwerk geen grotere oppervlakte mag hebben dan 150 m^2, is toereikend om de mogelijkheden van de artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, en daarmee de toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, af te bakenen.

Ten slotte is ook in dit onderdeel expliciet gemaakt dat hiermee eveneens een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk mogelijk kan worden gemaakt. De reden voor deze explicitering is al toegelicht bij artikel I, onderdeel I, onder 2, onder a, van dit besluit (onder het kopje 'Bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan').

Onderdeel I, onder 4, onder c

Bij deze wijziging is artikel 4, onderdeel 8, vervallen. Deze wijziging houdt verband met de toevoeging van een nieuw onderdeel 11 aan artikel 4 (zie onderdeel I, onder 4, onder e). De gevallen die voorheen onder artikel 4, onderdeel 8, vielen, zijn opgegaan in het nieuwe onderdeel 11. Volstaan wordt met een verwijzing naar de toelichting bij dat artikelonderdeel.

Onderdeel I, onder 4, onder d

Met deze wijziging is artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II opnieuw vastgesteld. De wijziging heeft betrekking op de mogelijkheid om aan bestaande gebouwen (al dan niet tijdelijk) een andere functie te geven. Onder meer door het laten vervallen van de beperking dat de oppervlakte niet meer dan 1.500 m^2 mag bedragen, kunnen meer aanvragen om een omgevingsvergunning voor dergelijke gebruikswijzigingen met de reguliere procedure worden afgewikkeld. Gezien in samenhang met de in artikel I, onderdeel I, onder 6, onder a, opgenomen wijziging van artikel 5, eerste lid, van bijlage II, ingevolge waarvan het bij de toepassing van dit onderdeel van artikel 4 niet langer een belemmering vormt dat het aantal woningen toeneemt, wordt op deze wijze onder meer voorzien in de behoefte om snel een besluit te kunnen nemen over de toelaatbaarheid van (al dan niet tijdelijke) bewoning van leegstaande (kantoor)gebouwen, bijvoorbeeld met het oog op het tegengaan van kraken. Dergelijke gebouwen hebben veelal een grotere oppervlakte dan hiervoor genoemd. Met deze wijziging wordt uitvoering gegeven aan de motie Linhard c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 38).

Voor gebouwen die gelegen zijn buiten de bebouwde kom zijn de mogelijkheden om een ander gebruik toe te staan beperkt tot een logiesfunctie voor werknemers. Onder logiesfunctie wordt in dit verband hetzelfde verstaan als in artikel 1.1, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012. Ten behoeve van het bieden

van logies (tijdelijk onderdak) voor werknemers is de specifieke mogelijkheid gegeven om ook buiten de bebouwde kom, door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, een gebruikswijziging van een bestaand gebouw toe te staan.

In artikel 4, onderdeel 9, zijn verder enige redactionele aanpassingen doorgevoerd teneinde toepassingsmogelijkheden van dit artikelonderdeel waarover in de praktijk misverstanden kunnen bestaan, te verduidelijken.

Zo is in het artikelonderdeel expliciet tot uitdrukking gebracht dat onder de reikwijdte van het artikelonderdeel niet alleen valt het desbetreffende bouwwerk, maar ook het daarbij aansluitend terrein. Anders zou de ongerijmde situatie kunnen ontstaan dat een bouwwerk na de gebruikswijziging feitelijk onbruikbaar is, omdat het aansluitend terrein niet ten behoeve van het bouwwerk mag worden gebruikt, waardoor bijvoorbeeld de toegang tot het bouwwerk wordt verhinderd. Met bovengenoemde wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat het aansluitend terrein onder de reikwijdte van het artikelonderdeel valt.

Verder is de zinsnede ’inpandige bouwactiviteiten’ vervangen door ’bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten’. De zinsnede ’inpandige bouwactiviteiten’ wekte ten onrechte de suggestie dat elke bouwactiviteit die leidt tot de verandering van het uiterlijk van het bouwwerk, zoals bijvoorbeeld het wijzigen van de gevelindeling, buiten de reikwijdte van het artikelonderdeel valt. Dat is echter alleen het geval voor zover het betreft bouwactiviteiten die tevens de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume doen vergroten. Met bovengenoemde wijziging is dat verduidelijkt.

Verwezen wordt hier tot slot naar artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor, dat bij dit besluit is toegevoegd. Hierin is een beperking opgenomen voor de toepassingsmogelijkheden van artikel 4, onderdelen 9 en 11, voor activiteiten waarvoor (kort samengevat) de mogelijkheid bestaat dat een milieueffectrapport dient te worden gemaakt. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de toelichting bij artikel I, onderdeel I, onder 5, onder c.

Onderdeel I, onder 4, onder e

Deze wijziging voorziet in de toevoeging van een nieuw onderdeel 11 aan artikel 4, op grond waarvan voor vergunningverlening op basis van dat artikel eveneens in aanmerking komt ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar. De toevoeging van deze nieuwe, algemene categorie is al aangekondigd in de

memorie van toelichting bij de wet pChw (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 35) en strekt tot het flexibeler maken van de mogelijkheden voor tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Het feit dat het hier gaat om *ander* gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, houdt in dat voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor gebruik dat wel is genoemd in een van die onderdelen, het desbetreffende onderdeel, en niet onderdeel 11, de grondslag voor vergunningverlening dient te zijn. Zo kan een omgevingsvergunning voor een met het bestemmingsplan strijdig bijbehorend bouwwerk ingevolge artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo worden verleend. Dat geldt ook indien het gaat om een vergunning voor de tijdelijke aanwezigheid van het betrokken bijbehorend bouwwerk, ook indien het een tijdsbeloop betreft van meer dan tien jaar. Indien het een planologisch strijdig gebruik betreft dat niet is genoemd in de onderdelen 1 tot en met 10, kan voor een tijdelijk gebruik met een duur van maximaal tien jaar, de vergunning ingevolge artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II verleend worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Zo kan bijvoorbeeld het tijdelijk plaatsen van een (nood)gebouw ten behoeve van een tijdelijke winkelvestiging, binnen gronden met een agrarische bestemming, via deze grondslag plaatsvinden. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het tijdelijk inrichten van voor agrarische doeleinden bestemde gronden ten behoeve van parkeerplaatsen.

Zoals al bij artikel I, onderdeel G, van dit besluit, in het kader van de wijziging van artikel 5.18 van het Bor toegelicht, dient bij het verlenen van de vergunning aannemelijk te zijn dat de activiteit na de in de vergunning gestelde termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Daarvoor is relevant dat het feitelijk mogelijk is dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd.

De in de vergunning gestelde termijn op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan maximaal tien jaar bedragen. Indien een vergunning voor een langere tijdsduur moet worden verleend, kan (behoudens de mogelijkheden met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° en 2°, van de Wabo), slechts met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, vergunning worden verleend. De termijn in de vergunning kan worden verlengd, of er kan opnieuw voor dezelfde activiteit vergunning worden verleend, mits de totale tijdsduur van tien jaar niet wordt overschreden. Op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan dus niet telkens opnieuw voor een duur van tien jaar vergunning worden verleend.

Verwezen wordt hier tot slot naar artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor, dat bij dit besluit is toegevoegd. Hierin is een beperking opgenomen voor de toepassingsmogelijkheden van artikel 4, onderdelen 9 en 11, voor activiteiten

waarvoor (kort samengevat) de mogelijkheid bestaat dat een milieueffectrapport dient te worden gemaakt In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de toelichting bij artikel I, onderdeel I, onder 5, onder c.

Onderdeel I, onder 5, onder a

Dit onderdeel maakt het mogelijk dat bij de toepassing van de artikelen 2, onderdeel 3, 3, onderdeel 1, en 4, onderdeel 1, voor zover het betreft een gebouw ten behoeve van mantelzorg, alsmede van artikel 4, onderdelen 9 en 11 (afwijkend gebruik in bestaande gebouwen respectievelijk 'ander' gebruik voor een termijn van ten hoogste tien jaar), wordt afgeweken van het in artikel 5, eerste lid, neergelegde uitgangspunt dat bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 van de bijlage het aantal woningen gelijk moet blijven. Dit element vormt het – noodzakelijke – sluitstuk in het streven om de mogelijkheden voor het tijdelijke afwijken van het bestemmingsplan of de beheersverordening flexibeler te maken, dit mede in verband met de door de praktijk breed gedragen wens om het realiseren van mantelzorgwoningen en het ombouwen van leegstaande kantoren tot woningen te vergemakkelijken. In dit verband wordt erop gewezen dat vanwege de mogelijkheid dat, als gevolg van de onderhavige wijziging, het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo nu ook tot gevolg kan hebben dat het aantal woningen kan toenemen, daarmee met de grenswaarden uit de Wet geluidhinder rekening dient te worden gehouden. Met het oog hierop is in artikel 2.2.2 van de wet pChw de Wet geluidhinder gewijzigd.

Onderdeel I, onder 5, onder b

Bij dit onderdeel is artikel 5, vijfde lid, van bijlage II gewijzigd. Als gevolg van deze wijziging is dit artikellid niet langer van toepassing op artikel 2, onderdeel 1, van bijlage II, op grond waarvan gewoon onderhoud omgevingsvergunningvrij is mits aan een aantal nader omschreven eisen wordt voldaan. Achtergrond hiervan is het volgende.

Op grond van artikel 3, onderdeel 8, is, mits aan een aantal nader omschreven eisen wordt voldaan, geen omgevingsvergunning voor het bouwen vereist voor een verandering van een bouwwerk. Artikel 5, vijfde lid (oud), een zogeheten 'anti-shop' bepaling, bepaalde dat artikel 3, onderdeel 8, echter niet van toepassing is op een activiteit die tevens een activiteit is als bedoeld in artikel 2 of 3, onderdelen 1 tot en met 7, maar niet voldoet aan de in die artikelen ten aanzien van die activiteit gestelde eisen. Dit had tot gevolg dat indien sprake is van gewoon onderhoud waarbij de detaillering, profilering of vormgeving wijzigde, de route naar artikel 3, onderdeel 8, van de bijlage was afgesneden. Dit was, in aanmerking genomen de activiteiten waarom het hier kan gaan, een

onnodige beperking. Deze beperking is met de onderhavige wijziging van artikel 5, vijfde lid, opgeheven.

Onderdeel I, onder 5, onder c

Bij dit onderdeel is aan artikel 5 een nieuw zesde lid toegevoegd. Hierin worden van de toepassing van artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II bij het Bor, zoals bij dit besluit gewijzigd, bepaalde activiteiten uitgezonderd. De strekking van artikel 5, zesde lid, is dat als een activiteit daaronder valt, op de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van die activiteit, niet de reguliere voorbereidingsprocedure maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Er is dan sprake van een geval waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan kan worden verleend.

De uitgezonderde activiteiten zijn de activiteiten, bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Dit zijn zowel de mer-plichtige als de mer-beoordelingsplichtige activiteiten in kolom 1 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Bij het formuleren van deze uitzonderingsbepaling is geabstraheerd van de vraag of het ook gaat om een aangewezen geval waarin de mer-plicht of de mer-beoordelingsplicht geldt alsmede om een aangewezen besluit. Dit is geregeld in de kolommen 2 en 4 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Ook is ingeval van een mer-beoordelingsplicht geabstraheerd van de vraag of het bevoegd gezag ook feitelijk heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Hiermee wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijk criterium geboden om te bepalen of artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II al dan niet van toepassing is.

Onderdeel I, onder 6

Met deze wijziging is artikel 6 van bijlage II op enkele punten verduidelijkt.

Artikel 6, onderdeel a, geeft een specifieke regeling voor het bepalen van het achtererfgebied op een perceel waar naast het hoofdgebouw (veelal een bedrijfsgebouw) ook een (dienst)woning aanwezig is. Gedacht kan hierbij worden aan een agrarisch bouwblok, waarin achter een naar de weg geprojecteerde dienstwoning ook één of meer schuren of stallen aanwezig zijn. Gelet op de aan de grond gegeven bestemming zal de schuur of de stal veelal als het belangrijkste gebouw en dus als hoofdgebouw aangemerkt moeten worden. De dienstwoning zal in de termen van bijlage II in zo'n situatie als bijbehorend bouwwerk aangemerkt moeten worden. In onderdeel a wordt geregeld dat in 'dat geval het achtererfgebied bepaald wordt aan de hand van het gebouw waarvan

de voorkant het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied. Met de nu doorgevoerde wijziging wordt verduidelijkt dat hier niet een willekeurig op het perceel aanwezig gebouw wordt bedoeld, maar dat het om het hoofdgebouw of de (dienst)woning moet gaan waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij het openbaar toegankelijk gebied.

Artikel 6, onderdeel b, bepaalt dat bij een situatie waarin een hoofdgebouw geen woning is, maar wel één of meer woningen op het perceel aanwezig zijn, zo'n woning tevens als hoofdgebouw wordt aangemerkt voor de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, onder a. Dit leidt ertoe dat de randvoorwaarden uit artikel 2, onderdeel 3, onder a, in acht moeten worden genomen indien op een afstand van niet meer dan 4 m vanaf de betrokken woning, zoals deze oorspronkelijk is gebouwd, een bijbehorend bouwwerk wordt gebouwd. Verduidelijkt is dat dit vereiste niet geldt voor een als woning aan te merken gebouw ten behoeve van mantelzorg dat met toepassing van artikel 2 of 3 van bijlage II bij het Bor is gebouwd. Bij de toelichting op artikel I, onderdeel I, onder b, van het onderhavige besluit, waarbij artikel 1, vierde lid, aan de bijlage is toegevoegd, is al uiteengezet dat een mantelzorgwoning bij de toepassing van die artikelen als bijbehorend bouwwerk wordt aangemerkt.

Achtergrond van de in artikel 6, onderdeel b, gemaakte uitzondering voor een mantelzorgwoning als hier bedoeld, is dat het hier om een bijzondere verschijningsvorm van een bijbehorend bouwwerk gaat in aanvulling op een al aanwezige andere woning. Onder die omstandigheden is er geen aanleiding om ook een mantelzorgwoning voor de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, onder a, als hoofdgebouw aan te merken.

Voorts is aan artikel 6 een onderdeel c toegevoegd. Deze bepaling houdt verband met de gewijzigde systematiek van oppervlakteberekening. Bij een hoofdgebouw kan ingevolge artikel 2, onderdeel 3, onder e, onder 2°, tot een oppervlakte van maximaal 100 m^2 aan bijbehorende bouwwerken worden toegevoegd. In een situatie waarin naast een hoofdgebouw tevens één of meer woningen op een perceel aanwezig zijn, worden deze woningen aangemerkt als bijbehorend bouwwerk. Indien deze woning of die woningen meegerekend zouden moeten worden bij de oppervlakteberekening, zouden de ingevolge artikel 2, onderdeel 3, gegeven bouwmogelijkheden al snel gereduceerd worden tot 0 m^2. Alle aanwezige bijbehorende bouwwerken en dus in zo'n situatie ook een aanwezige woning, dienen immers eerst van de oppervlakte van 100 m^2 te worden afgetrokken alvorens kan worden bepaald of en hoeveel nog aan bijbehorende bouwwerken kan worden bijgebouwd. Gelet hierop is in onderdeel c bepaald dat de op een perceel aanwezige oorspronkelijke woningen buiten beschouwing blijven bij deze oppervlakteberekening voor de bouw van bijbehorende bouwwerken. Ook hier is een uitzondering gemaakt voor een als woning aan te merken gebouw ten behoeve van mantelzorg dat met toepassing van artikel 2 of

3 van bijlage II is gebouwd. Een dergelijke mantelzorgwoning moet wel worden betrokken bij de oppervlakteberekening, omdat met de bouw van die mantelzorgwoning al toepassing is gegeven aan de vergunningvrije bouwmogelijkheden voor de woning waarbij die mantelzorgwoning is gebouwd.

Onderdeel I, onder 7

Met deze wijziging zijn in artikel 7 enige wetstechnische wijzigingen aangebracht die samenhangen met de wijzigingen in artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor.

Onderdeel I, onder 8

Met deze wijziging is het overgangsrecht in artikel 8 van bijlage II bij het Bor gewijzigd. Hierop is in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze nota van toelichting al ingegaan. Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.

Artikel II (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening)

Onderdelen A, B en C

De wijzigingen van het Barro in de onderdelen A, B en C houden verband met de wet pChw, waarbij artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo is vervallen. Dat artikellid regelde de figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking. Deze afzonderlijke wettelijke figuur is vervangen door een nieuw onderdeel 11 in artikel 4 van bijlage II bij het Bor (zie artikel I, onderdeel I, onder 4, onder e). Dit nieuwe onderdeel maakt het mogelijk dat voor ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 van artikel 4 voor een termijn van ten hoogste tien jaar met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure een omgevingsvergunning wordt verleend op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Met de onderhavige wijzigingen is een drietal verwijzingen naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo in het Barro aangepast aan de nieuwe systematiek.

Onderdeel D

De wijziging van artikel 2.7.4 van het Barro houdt verband met de wijzigingen ten aanzien van tijdelijke bouwwerken in artikel 5.16 van het Bor (zie artikel I, onderdeel E). Met de wijziging wordt de verwijzing naar tijdelijke bouwwerken in artikel 2.7.4 van het Barro geschrapt. In plaats daarvan wordt de mogelijkheid geboden om met een omgevingsvergunning tijdelijk – voor een termijn van ten hoogste vijf jaar – van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een reserveringsgebied af te wijken. Hiermee kunnen, evenals in de oude situatie het

geval was, voor een termijn van vijf jaar bouwwerken worden gerealiseerd in een reserveringsgebied.

De reserveringsgebieden zijn bedoeld om te voorkomen dat gronden, waarvoor plannen bestaan voor toekomstige verbreding of aanleg van infrastructuur, daarvoor minder geschikt worden. Door de komst van nieuwe bouwwerken in een reserveringszone te beperken tot bouwwerken die slechts vijf jaar ter plaatse kunnen blijven staan, blijft de belemmering van dat bouwwerk voor de aanleg van nieuwe infrastructuur beperkt. Voorafgaand aan een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning tot afwijking van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een reserveringsgebied, zal dan steeds voldoende duidelijkheid bestaan over de locatie en realisatietermijn van het infrastructuurproject. De belangen van de aanpassing van de infrastructuur kunnen daarmee goed in de planologische besluitvorming worden betrokken.

Bouwwerken die al zijn toegestaan op grond van een ten tijde van de aanwijzing van het reserveringsgebied geldend bestemmingsplan en bouwwerken die vergunningvrij kunnen worden gerealiseerd of waarvoor een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo kan worden verleend voor gevallen anders dan bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor, blijven op grond van artikel 2.7.4 van het Barro toegestaan.

Onderdelen E, F en G

De wijzigingen van het Barro in deze onderdelen houden verband met het bij dit besluit aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor toegevoegde nieuwe onderdeel 11 (zie artikel I, onderdeel I, onder 4, onder e). Dit onderdeel maakt het mogelijk dat op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo met toepassing van de reguliere procedure een omgevingsvergunning kan worden verleend om tijdelijk van het bestemmingsplan af te wijken voor een termijn van ten hoogste tien jaar. Voorheen gold hiervoor een termijn van maximaal 5 jaar en was op de beslissing op de aanvraag voor een dergelijke omgevingsvergunning artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo, en daarmee de uitgebreide voorbereidingsprocedure, van toepassing. De onderhavige wijzigingen van het Barro maken het mogelijk dat provincies ten behoeve van de bescherming van de ecologische hoofdstructuur en de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarden regels in medebewind stellen over omgevingsvergunningen waarbij tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Voor een effectieve bescherming van de waarden van de ecologische hoofdstructuur en de erfgoederen kan hieraan behoefte bestaan – gelet op de verruimde termijn voor tijdelijke afwijkingen. Daarnaast kunnen de provincies ook regels stellen ten aanzien van de andere gevallen waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo van het bestemmingsplan kan worden

afgeweken. Wanneer provincies de verantwoordelijkheid hebben voor de bescherming van de ecologische hoofdstructuur en de erfgoederen en met het oog daarop regels kunnen stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, dan dienen die regels uit de aard der zaak ook gesteld te kunnen worden voor alle ('buitenplanse') omgevingsvergunningen waarmee van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Artikelen III en IV (Besluit externe veiligheid buisleidingen en Besluit externe veiligheid inrichtingen)

Bij deze artikelen zijn verwijzingen in het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Bevi naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo vervallen. Achtergrond hiervan is het vervallen van dat artikellid bij de wet pChw. In dat artikellid was de figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking geregeld. Deze afzonderlijke wettelijke figuur is vervangen door een nieuw onderdeel 11 in artikel 4 van bijlage II bij het Bor (zie artikel I, onderdeel I, onder 4, onder e). Dit nieuwe onderdeel maakt het mogelijk dat voor ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 van artikel 4 voor een termijn van ten hoogste tien jaar met toepassing van de reguliere procedure een omgevingsvergunning wordt verleend op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Nu de hier bedoelde artikelen van het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Bevi al een verwijzing bevatten naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, hoeft in verband met het vervallen van de verwijzing naar artikel 2.12, tweede lid, van die wet niet in een vervangende verwijzing te worden voorzien.

Artikel V (Besluit milieueffectrapportage)

Bij dit artikel is onderdeel e van de in onderdeel A, onder 1, van de bijlage bij het Besluit mer opgenomen begripsomschrijving van 'plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening' gewijzigd. In onderdeel e was als zodanig plan mede aangewezen een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, of het tweede lid van dat artikel, van de Wabo. Zoals al eerder opgemerkt, is artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo echter bij de wet pChw vervallen. In dat artikellid was de figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking geregeld. Deze afzonderlijke wettelijke figuur is vervangen door een nieuw onderdeel 11 in artikel 4 van bijlage II bij het Bor (zie artikel I, onderdeel I, onder 5, onder e). Dit nieuwe onderdeel maakt het mogelijk dat voor ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 van artikel 4 voor een termijn van ten hoogste tien jaar met toepassing van de reguliere procedure een omgevingsvergunning wordt verleend op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Voor omgevingsvergunningen voor tijdelijke planologische afwijkingen van een

langere duur dan tien jaar vormt artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo de grondslag. Dit betekent dat op de beslissing op een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Vanwege deze wijzigingen is in onderdeel e van bovengenoemde begripsomschrijving de verwijzing naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo vervallen. In een vervangende verwijzing naar artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor is niet voorzien. Dit hangt samen met de wijze waarop in artikel 5, zesde lid, van die bijlage, dat bij dit besluit aan artikel 5 is toegevoegd, rekening is gehouden met de mogelijkheid dat onder dat onderdeel, alsmede onderdeel 9 van artikel 4 van de bijlage, activiteiten vallen waarvoor een MER moet worden gemaakt. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de toelichting op artikel 5, zesde lid (zie artikel I, onderdeel I, onder 5, onder c).

Artikel VI (Besluit ruimtelijke ordening)

Onderdeel A
Bij dit artikelonderdeel is uitvoering gegeven aan artikel 3.37, tweede lid, van de Wro. Dit artikellid is bij de wet pChw aan artikel 3.37 toegevoegd. Op grond van dat artikellid kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent het gebruik van gegevens en onderzoeken die ten grondslag liggen aan bestemmingsplannen en inpassingsplannen. Op deze grondslag is bij dit besluit aan het Bro artikel 3.1.1a toegevoegd op grond waarvan bij de vaststelling van een bestemmingsplan – waaronder op grond van artikel 1.1.1, tweede lid, van het Bro mede een inpassingsplan dient te worden verstaan– in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar. Op de achtergrond van deze zogeheten 'houdbaarheidsbepaling', die bij de wet pChw ook aan diverse sectorale wetten is toegevoegd, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet pChw (Kamerstukken II 20011/12, 33 135, nr. 3, blz. 4-6).

Onderdeel B

Artikel 3.1.2 van het Bro bevat bepalingen met betrekking tot de regels die een bestemmingsplan kan bevatten. Bij onderdeel B is artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro in die zin gewijzigd, dat daaraan de bepaling is toegevoegd dat een bestemmingsplan regels kan bevatten waarmee een planologisch gebruik slechts wordt toegelaten onder de voorwaarde dat maatregelen of voorzieningen worden getroffen en in stand worden gehouden. Dergelijke regels, waarmee een bepaald gebruik slechts voorwaardelijk wordt toegestaan, worden in de praktijk wel aangeduid met de term voorwaardelijke verplichtingen.

Er kunnen twee typen verplichtingen worden onderscheiden. Enerzijds kan de positieve verplichting worden onderscheiden. Een positieve verplichting kan worden omschreven als een voorschrift dat grondeigenaren of -gebruikers zonder meer verplicht tot het uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald.[6] Van deze positief gestelde vorm van een verplichting wordt aangenomen dat die binnen het systeem van de toelatingsplanologie niet aanvaardbaar is en dus ook niet in een bestemmingsplan kan worden opgenomen. Anderzijds kan de voorwaardelijke verplichting worden onderscheiden. Een voorwaardelijke verplichting laat zich omschrijven als een plicht om bij (de wijziging van) een bepaald gebruik bepaalde voorzieningen te treffen en in stand te laten. De grondgebruiker wordt hierbij de mogelijkheid gegeven een bepaald gebruik (waaronder ook het bouwen en in stand laten van een bouwwerk kan vallen) te realiseren. Indien hij gebruik maakt van die mogelijkheid, kan dat alleen onder de gestelde voorwaarden. In de rechtspraak is een lijn in ontwikkeling waaruit blijkt dat ook al binnen de tot nu geldende regelgeving de mogelijkheid tot het werken met voorwaardelijke verplichtingen in bestemmingsplannen bestaat.[7] Met de aanpassing van het Bro wordt thans in een expliciete basis voor het werken met voorwaardelijke verplichtingen voorzien. Dit houdt mede verband met het volgende. Met de invoering van de Wro werd aanvankelijk de mogelijkheid om in de gemeentelijke bouwverordening zogeheten stedenbouwkundige voorschriften op te nemen, geschrapt. Een belangrijke reden om die mogelijkheid uiteindelijk toch in stand te houden was dat bij veel gemeenten vragen rezen over de wijze waarop het parkeren, veelal onderwerp in die stedenbouwkundige voorschriften, in het bestemmingsplan zou kunnen worden geregeld. Zo bestond er onduidelijkheid over de mogelijkheid om via een voorwaardelijke verplichting in de regels van het bestemmingsplan het parkeren te regelen. Verder was het de vraag of de flexibele wijze waarop de regeling in de bouwverordening was vormgegeven, ook mogelijk is in een bestemmingsplan. Door in het Bro expliciet in algemene zin te bepalen dat een bestemmingsplan een voorwaardelijke verplichting kan bevatten, worden de hiertegen ervaren belemmeringen nadrukkelijk weggenomen. Met het expliciet regelen in het Bro wordt voor de praktijk de gevraagde zekerheid geboden dat ook voor een regeling met betrekking tot het parkeren het opnemen van dergelijke bepalingen in het bestemmingsplan geoorloofd kan zijn.

---

[6] Zie hiervoor A.G.A. Nijmeijer, Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan. Einde van de toelatingsplanologie of niet nieuws onder de zon?, M en R 2006/6, blz. 363.
[7] Verwezen wordt naar ABRvS 22 maart 2006, nr. 200503128/1, ECLI:NL:RVS:2006:AV6249, ABRvS 29 december 2010, nr. 201003274/1/R3, ECLI:NL:RVS:2010:BO9160, ABRvS 1 juni 2011, nr. 201008528/1/R2, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6846, BR 2011,133 en JM 2011/100 en ABRvS 13 juli 2011, nr. 201009358/1/R2, ECLI:NL:RVS:2011:BR1480.

Een voorwaardelijke verplichting kan in het bestemmingsplan worden opgenomen om een goede ruimtelijke inpassing van een bepaald planologisch gebruik te kunnen garanderen. Te denken valt, zoals hiervoor al aan de orde is geweest, aan een regeling om te verzekeren dat er op eigen terrein in voldoende mate wordt voorzien in ruimte voor parkeren, waaronder eveneens stallingsruimten voor fietsen kunnen worden gerekend. Ook kan worden gedacht aan plaatsen voor laden en lossen. Ook is denkbaar dat met een voorwaardelijke verplichting voorzieningen worden geëist om blijvend een goede geluidsituatie te garanderen, zoals een geluidswal.

Deze aanpassing kan goeddeels worden gezien als een codificatie van jurisprudentie. Toch zal de jurisprudentieontwikkeling over het opnemen en vormgeven van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan relevant blijven. Dat geldt in het bijzonder voor criteria die daarbij ontwikkeld worden waaraan een voorwaardelijke verplichting moet voldoen. Ook laat jurisprudentie zien dat bepaalde vormen van gebruik uitsluitend planologisch acceptabel zijn te achten, indien deze vergezeld gaan van in het bestemmingsplan opgenomen voorwaardelijke verplichtingen. Het is evident dat het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan alleen mogelijk is in verband met een goede ruimtelijke ordening. De verplichting die wordt gesteld dient dus vanuit ruimtelijk oogpunt relevant te zijn. De mogelijkheid tot het opnemen van een voorwaardelijke verplichting is dus niet onbegrensd. Tegelijkertijd is in de jurisprudentie waarneembaar dat het begrip goede ruimtelijke ordening in steeds ruimere zin wordt opgevat. Zo kunnen ook milieu- en natuuraspecten in het bestemmingsplan, anders dan voorheen wel werd aangenomen, ruimtelijk relevant zijn. Dat geldt eveneens voor frequenties van en bezoekersaantallen bij evenementen.[8] Ook kunnen onder omstandigheden diersoorten en –aantallen in bestemmingsplanregels zijn toegestaan.[9] Een duidelijke belemmering zal geacht aanwezig te moeten zijn voor onderwerpen waarin al door andere hogere regelgeving uitputtend is voorzien. Zo zal een voorwaardelijke verplichting niet kunnen inhouden dat een bouwwerk aan

---

[8] ABRvS 29 februari 2012, nr. 201002029/1/T1/R2, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, JM 2012/48 (tussenuitspraak), ABRvS 24 april 2013, 201002029/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8460, JM 2013, 85 (einduitspraak) en ABRvS 5 december 2012, nr. 201200385/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:1052, TBR 2013/70.

[9] ABRvS 8 mei 2013, nr. 201208118/1/R1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9756.

bepaalde bouwkundige eisen moet voldoen, omdat het Bouwbesluit 2012 hierin al uitputtend voorziet.[10]

Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan is overigens niet het enige middel om zeker te stellen dat bepaalde voorzieningen worden getroffen en in stand worden gelaten.[11] Er kan ook voor worden gekozen om een meer gedetailleerde regeling in het bestemmingsplan te combineren met het privaatrechtelijk vastleggen van afspraken, waardoor het treffen van voorzieningen (zoals bijvoorbeeld geluidwerende voorzieningen) voldoende is verzekerd.[12]

Indien een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan is opgenomen, blijft het mogelijk om daarbij te voorzien in een mogelijkheid om daarvan af te wijken door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning. Een dergelijke binnenplanse afwijkingsmogelijkheid kan bijvoorbeeld voor zover het betreft een gestelde parkeereis op eigen terrein worden toegestaan indien de parkeerbehoefte kan worden opgevangen door buiten dat terrein aanwezige of aan te leggen parkeergelegenheid. In verband hiermee verlangen gemeenten geregeld een financiële bijdrage in een parkeerfonds. Gemeenten die werken met zo'n parkeerfonds, verlenen dan uitsluitend een omgevingsvergunning, als de initiatiefnemer van een project de kosten voor het opvangen van de parkeerbehoefte binnen aanwezige of aan te leggen parkeervoorzieningen in het publieke domein, financieel compenseert. De onderhavige wijziging van artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro heeft geen gevolgen voor deze praktijk.

Onderdeel C

Deze wijziging houdt verband met onduidelijkheid die, mede naar aanleiding van jurisprudentie, is gerezen over de betekenis van artikel 5.1.1 van het Bro.[13] Artikel 5.1.1 van het Bro bevat een bepaling die betrekking heeft op het in een beheersverordening opnemen van planologisch overgangsrecht.

Een beheersverordening kan in plaats van een bestemmingsplan worden vastgesteld voor een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. De beheersverordening kan het beheer van een gebied regelen overeenkomstig het bestaande gebruik. Onder bestaand gebruik kan worden verstaan het feitelijk legaal aanwezige gebruik, met inbegrip van het gebruik dat met

---

[10] ABRvS 10 augustus 2011, nr. 200907207/1/R1, ECLI:NL:RVS:2011:BR4628.
[11] ABRvS 27 februari 2013, nr. 201210134/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2506.

[12] ABRvS 3 oktober 2012, nr. 201113105/1/R3, ECR:NL:RVS:2012:BX8939, BR 2013, 8, JM 2012/159.
[13] Rb. Den Haag 3 juli 2013, AWB-12-6439, ECRI:NL:RBDHA:2013:7607.

omgevingsvergunning (of onder oud recht met ontheffing, projectbesluit of vrijstelling) is toegestaan. Een gemeente kan er daarnaast voor kiezen om ook de regeling voor nog niet benutte planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden uit het bestemmingsplan, onder de beheersverordening voort te zetten.[14] Nieuwe ontwikkelingen kunnen met een beheersverordening niet worden toegestaan. In die lijn past niet dat bestaand illegaal gebruik (alsmede bouwwerken) met een beheersverordening worden gelegaliseerd. Evenmin kan een feitelijk legaal aanwezig gebruik (of bouwwerk) met een beheersverordening worden wegbestemd. Voor het opnemen van overgangsrecht in een beheersverordening bestaat in beginsel dan ook geen aanleiding.

Onder feitelijk legaal aanwezig planologisch gebruik, kan echter ook gebruik (of bouwwerken) vallen dat onder het planologisch overgangsrecht van het geldende bestemmingsplan is gebracht. Bij de vaststelling van de beheersverordening kan ervoor worden gekozen dit gebruik (en deze bouwwerken) weer positief te bestemmen. In plaats daarvan kan er ook voor gekozen worden om de overgangsrechtelijke situatie vanuit het bestemmingsplan, onder de beheersverordening te continueren. Indien voor deze laatste optie wordt gekozen, ontstaat er de behoefte om in de beheersverordening een regime van overgangsrecht op te nemen. Artikel 5.1.1, zoals bij dit besluit gewijzigd, is hierop toegesneden en schrijft het opnemen van overgangsrecht voor indien de overgangsrechtelijke situatie voor gebruik en bouwwerken onder een beheersverordening wordt gecontinueerd.

Artikel VII (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet)

Onderdeel A

Bij dit onderdeel is artikel 2a, onderdeel b, van het Besluit uitvoering Chw in zijn geheel geherformuleerd. Het oorspronkelijke onderdeel b, dat het mogelijk maakte om in een ontwikkelingsgebied af te wijken van de in artikel 5.18, eerste lid, van het Bor gestelde maximale termijn van vijf jaar voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan, is overbodig geworden. Achtergrond hiervan is het vervallen bij artikel I, onderdeel G, van dit besluit van die maximale termijn. Als gevolg daarvan zijn thans alle varianten in tijdsduur mogelijk om omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel G.

---

[14] Dit is in de wetsgeschiedenis uitvoerig aan de orde geweest. Verwezen kan worden naar Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 8.

In het nieuwe onderdeel b is thans als artikel waarvan in een ontwikkelingsgebied kan worden afgeweken opgenomen artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2°, van de Wabo, voor zover het de geldende grenswaarden betreft die voortvloeien uit de in dat onderdeel genoemde artikelen van de Wet geluidhinder. Dit artikelonderdeel van de Wabo bevat een gedeelte van het toetsingskader voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een (milieu)activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. Deze afwijking was feitelijk al mogelijk op grond van artikel 2a, onderdeel d, van het Besluit uitvoering Chw, waarin als artikelen waarvan in een ontwikkelingsgebied kan worden afgeweken de hoofdstukken V en VI van de Wet geluidhinder zijn aangewezen, voor zover de betrokken bepalingen een ten hoogste toelaatbare geluidbelasting inhouden. Dit artikelonderdeel werkte indirect ook door naar de grenswaarden van de Wet geluidhinder in artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2°, van de Wabo. Omdat dit echter in de praktijk tot vragen en onduidelijkheden aanleiding bleek te geven is thans het hiervoor genoemde artikelonderdeel van de Wabo ook zelf in artikel 2a van het Besluit uitvoering Chw opgenomen. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de in artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 2°, van de Wabo genoemde artikelen van de Wet geluidhinder geen betrekking hebben op de binnenwaarden in woningen. Deze worden geregeld in hoofdstuk VIIIb van de Wet geluidhinder en vallen buiten de reikwijdte van de in artikel 2a van het Besluit uitvoering Chw opgenomen afwijkmogelijkheden.

Onderdeel B
Bij dit onderdeel is artikel 6 van het Besluit uitvoering Chw gewijzigd. Het artikel is in zijn geheel geherformuleerd en is een voortzetting van het oorspronkelijke artikel 6, tweede lid. Het eerste en derde lid van artikel 6 zijn vervallen, omdat deze leden als gevolg van de wet pChw en de wijzigingen bij dit besluit overbodig zijn geworden. In dat verband wordt gedoeld op het vervallen van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo bij de wet pChw en, in het verlengde daarvan, het vervallen bij artikel I, onderdeel G, van dit besluit van de in artikel 5.18, eerste lid, van het Bor opgenomen maximale termijn van vijf jaar waarvoor omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan kan worden verleend. Als gevolg van het vervallen van laatstgenoemd artikellid zijn thans alle varianten in tijdsduur mogelijk om omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel G, voornoemd. In artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit uitvoering Chw waren van artikel 5.18, eerste lid, van het Bor afwijkende maximale termijnen voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan gesteld. Door het vervallen van artikel 5.18, eerste lid, is dit niet langer meer nodig.

Zoals hiervoor al opgemerkt, is artikel 6, tweede lid, van het Besluit uitvoering Chw gehandhaafd. Dit artikellid is nog steeds van belang, omdat, als gevolg van de wijzigingen bij de wet pChw en bij dit besluit, op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor een termijn langer dan tien jaar, niet artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, maar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo van toepassing is. In dat verband wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel I, onder 4, onder e, van dit besluit. Indien artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo van toepassing is, dient de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning op grond van artikel 3.10, eerste lid, onder a, van die wet te worden voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Het oorspronkelijke artikel 6, tweede lid, van het Besluit uitvoering Chw schakelde dat artikelonderdeel uit ingeval sprake was van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. De uitgebreide voorbereidingsprocedure was, onder het regime vóór de wet pChw en dit besluit, van toepassing op elke aanvraag om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. Als gevolg van de wet pChw en de wijzigingen bij dit besluit is de uitgebreide voorbereidingsprocedure alleen nog van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan langer dan tien jaar. Daarmee is echter de functie van het oorspronkelijke artikel 6, tweede lid, behouden gebleven. In artikel 6 (nieuw) is de verwijzing naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo als uitvloeisel van de hierboven beschreven wijzigingen bij de wet pChw en dit besluit vervangen door een verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo.

Artikel VIII (Bouwbesluit 2012)

Onderdelen A en B
Bij onderdeel A van deze wijziging is aan het Bouwbesluit 2012 (Bb) een tweetal definities toegevoegd.

Het betreft hier in de eerste plaats een definitie van het begrip ’straatpeil’. Deze definitie is ontleend aan de definitie van dat begrip zoals opgenomen in de Modelbouwverordening van de VNG. De voorschriften waarin dit begrip voorkomt zijn al overgenomen in het Bb. Met het oog op het vergemakkelijken van de toepassing is met deze wijziging ook de definitie zelf in het Bb overgenomen. Dit is eerder – onbedoeld – niet gebeurd.

Tevens is een definitie opgenomen van het begrip ’tijdelijk bouwwerk’ om te verduidelijken in welk geval een bouwwerk niet aan de nieuwbouweisen van het Bb hoeft te voldoen, maar aan de (lagere) eisen voor tijdelijke bouw mag voldoen. Op grond van deze definitie is een tijdelijk bouwwerk een bouwwerk dat

bedoeld is om voor een periode van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn.

In verband met de lagere Bb-eisen waaraan tijdelijke bouwwerken hoeven te voldoen, is bij onderdeel B van deze wijziging aan het algemene artikel 1.14 over tijdelijke bouw voorts een tweede lid toegevoegd, waarmee wordt verduidelijkt dat indien een bouwwerk is gebouwd met toepassing van de eisen voor tijdelijke bouw en een initiatiefnemer het bouwwerk na die vijftien jaar als permanent bouwwerk wil laten fungeren, dit tot dan toe tijdelijke bouwwerk alsnog in overeenstemming moet worden gebracht met de nieuwbouweisen voor te bouwen bouwwerken. Hiermee worden de reguliere nieuwbouweisen bedoeld, dus niet de veelal lagere eisen die worden gesteld bij toepassing van de verbouwvoorschriften. Het bouwwerk zal dan dus in zijn geheel alsnog moeten voldoen aan de nieuwbouweisen. Zo kan een noodlokaal of een bouwkeet als tijdelijk bouwwerk nooit langer aanwezig zijn dan vijftien jaar indien gebouwd met toepassing van de voorschriften voor tijdelijke bouw. Een bijzonder tijdelijk bouwwerk is het seizoensgebonden bouwwerk. De in de definitie opgenomen vijftienjaarstermijn heeft voor deze categorie tijdelijke bouwwerken geen consequenties. Kenmerkend voor seizoensgebonden bouwwerken, zoals strandpaviljoens en strandhuisjes, is dat zij, veelal gedurende opeenvolgende kalenderjaren, in een bepaald tijdvak worden gebouwd, gebruikt en verwijderd. Dit type bouwwerk is een tijdelijk bouwwerk dat telkens gebouwd mag worden met toepassing van de eisen voor tijdelijke bouw omdat dit bedoeld is om enkele maanden per jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn. Een seizoensgebonden bouwwerk is dan ook per definitie nooit voor een aaneengesloten periode van vijftien jaar of langer op de betreffende plaats aanwezig (want wordt aan het eind van het jaarlijks toegestane tijdvak weer verwijderd), zodat de vraag of het bouwwerk na vijftien jaar alsnog aan de nieuwbouweisen van het Bb moet voldoen zich bij deze categorie bouwwerken niet voordoet.

Artikel IX (Inwerkingtreding)
In dit artikel is bepaald dat de artikelen van dit besluit op bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking zullen treden. Dit tijdstip kan voor diverse artikelen of onderdelen daarvan verschillend worden vastgesteld. Dit geeft met het oog op de inwerkingtreding een zo groot mogelijke flexibiliteit. In dit verband wordt ook verwezen naar hetgeen is opgemerkt over de inwerkingtreding in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,